



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

濟州市 都市發達の 特性에 關한 研究

指導教授 李 秉 杰

濟州大學校 産業大學院

建設環境工學科

土木工學專攻

金 弘 竣

2 0 0 7

濟州市 都市發達의 特性에 關한 研究

指導教授 李 秉 杰

이 論文을 工學 碩士學位 論文으로 提出함.

2007 年 1 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 弘 竣

金弘竣의 工學 碩士學位論文을 認准함.

2007 年 1 月 日

委 員 長

印

委 員

印

委 員

印

目 次

目 次	i
LIST OF TABLES	ii
LIST OF FIGURES	iv
I. 서 론	1
II. 제주시의 발달과 그 형태	3
1. 시 승격 이전의 제주도 공간구조	3
2. 최초의 도시계획 수립과 시가지 확장	4
3. 개발제한구역의 지정과 시가지 확장	7
4. 개발제한구역의 해제와 공간구조	8
III. 도시계획관련 제도의 변천	10
1. 도시계획법의 변천	10
IV. 통합법령의 등장	17
1. 국토계획법의 제정 배경	17
2. 국토계획법의 개요	18
3. 비도시지역에서의 계획수립	20
4. 제2종 지구단위계획의 도입	20
5. 개발허가제의 도입	21
6. 기반시설 연동제의 도입	21
7. 토지적성평가제의 도입	22
8. 도시계획조례의 제정과 변천	23
9. 현행도시계획	24
10. 향후 도시계획조례의 방향	26
V. 도시계획의 체계	28
1. 도시계획의 체계	28
2. 도시기본계획과 도시관리계획의 차이	29
VI. 제주도 도시계획의 변천	32
1. 제주도 최초의 도시계획	32
2. 1970년대의 도시계획	36
3. 제2차 도시관리계획	42
4. 1980년대 도시계획	46
5. 제3차 도시관리계획	54
VII. 1990년대 도시계획	63
1. 제3차 도시기본계획	63
2. 제4차 도시관리계획	71

3. 제4차 도시기본계획	75
4. 제5차 제주도시관리계획	91
VIII. 2000년대의 도시계획	97
1. 제5차 도시기본계획	97
2. 제6차 제주시 도시관리계획	112
3. 제6차 도시관리계획의 특징	116
IX. 제주시 도시계획의 변천과 향후 전망	118
1. 제주시 도시계획의 변천	118
2. 제주시 도시계획의 특징과 의미	119
X. 결론	121
참고문헌	123



List of Tables

Table 1. Status of permission on housing construction after rescission of limited development district (2001. 8 ~ 2004. 4)	9
Table 2. Comprehensive comparison of basic plan of city between city management plan	30
Table 3. Designation status of land use by the 1st plan of city re-improvement plan	40
Table 4. Summarizing table on modification and decision plan of land use(1974) ..	41
Table 5. Designation status of land use by the 2nd plan of city re-improvement plan	46
Table 6. Promotion background of 1st city fundamental plan	48
Table 7. Plan for population distribution by zone of life	51
Table 8. Distribution of land use by zone of life	52
Table 9. Development plant for each stage	52
Table 10. Protocol of decision (change) on planned urban zone	56
Table 11. Plan for population distribution by zone of life	56
Table 12. Decision (change) of land use	57
Table 13. Summarizing table on modification and decision plant of land use area	58
Table 14. Decision (change) of park	61
Table 15. Promotion background of 3rd city fundamental plan (1992)	64
Table 16. Planned population by the area (1992)	67
Table 17. Distribution of land use by zone of life (1992)	67
Table 18. Development plant for each stage (1992)	68
Table 19. Plan for park and green (1992)	71
Table 20. Decision and change of planned urban zone	72
Table 21. Decision and change of land use (1992)	74
Table 22. Promotion background of 4th city fundamental plan (1997)	76
Table 23. Planned population by zone of life (1997)	80
Table 24. Plan for land use (1997)	81

Table 25. Distribution of land use by zone of life (1997)	81
Table 26. Development plan for each stage (1997)	82
Table 27. Height standard of building by the restriction plan of landscape height	84
Table 28. Plan for park and green (1997)	90
Table 29. Plan for park development for each stage (1997)	90
Table 30. Decision and change of planned urban zone (1999)	92
Table 31. Decision and change of land use (1999)	94
Table 32. Summarizing table on modification and decision plan of land use (1999)	96
Table 33. Promotion background of 5th city fundamental plan (2001)	98
Table 34. Planned population by zone of life (2001)	102
Table 35. Plan for land utilization (2001)	104
Table 36. Development plan for each stage (2001) (unit: km)	106
Table 37. Plan for park and green (2001)	112
Table 38. Decision and change of planned urban zone (2002)	114
Table 39. Decision and change of land use (2002)	115
Table 40. Summarizing table on modification and decision plan of land use (2002)	117

List of Figures

Figure 1. System of space plan by the fundamental law of land	19
Figure 2. First city plan of Jeju (1952)	34
Figure 3. 1st city management plan (1974)	39
Figure 4. 2nd city management plan (1976)	45
Figure 5. 1st city fundamental plan (1984)	53
Figure 6. 3rd city management plan (1986)	59
Figure 7. 3rd city fundamental plan (1992)	70
Figure 8. Restriction status of landscape height in central zone of life	85
Figure 9. Restriction status of landscape height in western zone of life	86
Figure 10. Restriction status of landscape height in eastern zone of life	87
Figure 11. 4th city fundamental plan (1997)	88
Figure 12. 5th city management plan (1999)	93
Figure 13. 5th city fundamental plan (2001)	103
Figure 14. Planning diagram of traffic (2001)	108
Figure 15. Planning diagram of landscape area (2001)	110
Figure 16. Planning diagram of landscape area (2001)	111

The Characteristics of Jeju City Development

Hong-Jun Kim

Department of Construction and Environmental Engineering

Graduate School of Industry

Cheju National University

Supervised by professor Byung-Gul Lee

summary

It has been 53 years since the 1st urban plan was made. Jeju was promoted in City from Eup in 1955. During fifty years, Jeju City has made remarkable progress in many fields; (1) Population and housing show an increase of 5 times over past 50 years (2) The length of Road has increased to 1443.8km from 47km (1955) and (3) 24 housing sites has been developed. These are Results of the past Jeju City's Urban Plans.

There are two contrary opinions on Jeju City's urban plan. Jeju city established the city plan firstly in Jeju Island. This has made Jeju City manage systematically its urban structure prevent and mitigate the problems brought by urban sprawl.

These are positive opinions on Jeju City's Urban Plan.

Type of Progress Index	Year 1955(A)	Year 2005(B)	Ratio(B/A)
Population	59,622	301,668	5.1
Number of households	11,709	108,696	9.3
Total budget	\ 20 million	\ 495 billion	24790
Number of public officials	58	1066	18.4
Length of road	47km	1443.8km	30.7
Number of housing	14,350	77,859	5.4
Capacity of water supply system	4800m ³ per day	227,500m ³ per day	47.4
Length of a sewer system	0 km	1,067	1,067
Water supplied per capita and day	27 ℓ	354 ℓ	13.1
Number of tourists	2,000	4,932,000	2,466
Number of schools	26	101	3.9
Number of hospitals and clinics	12	354	29.5
Number of vehicles	199	114,468	575.2

On the other hand, past urban plans have consistently set up the goals of plans one of that was restraining development in central area in Jeju City. Consequently, the center of Jeju City has lost its energy, and become hollow in these days. As the urban plan has pulled rural population, the disparity of not only Jeju Island but also intra Jeju City has become more serious. These are negative opinions on Jeju City's urban plans.

Therefore, it is necessary that the future urban plan must overcome the disparity problem, and reinforce the center of Jeju City. To overcome unbalanced development of city, it needs a direct, well-researched connection between an urban environment and transportation system. We try to find out the optimum plan that attempts to place higher densities of jobs or residents near high-volume transport. For example, two towns permit commerce and multi-story apartment buildings only within one block of bus stations and accept good family dwellings and good education system. Anyway, two town's balanced development will be a key for the city master plan of Jeju in future.

I. 서론

사회경제가 발달함에 따라 도시의 기능도 강화된다. 제주도의 중추도시인 제주시는 시간이 지날수록 기능증대와 행정조직 강화가 이루어졌고, 지속적으로 발전하고 있다. 일반적으로 인구학적인 측면에서 도시를 고찰하는 것보다 도시정치학, 경제학적인 관점에서 도시를 바라보아야 도시의 형성논리와 발달과정을 제대로 이해할 수 있을 것이다.

도시정치학적인 관점에서 볼 때, 정치집단의 등장과 교역의 증대에 따라 제주도에 도시가 형성된 것으로 추론할 수 있다. 고을부의 15대손 고후(高厚) 등 3형제가 신라에 입조하여 탐라(耽羅)의 국호를 받고, 성주(星主), 왕자(王子), 도내(徒內)의 벼슬을 받았다고 하는 삼국시대에서 기원을 찾을 수 있을 것이다. 즉, 최초로 통치자가 나타나 계급의 분화가 시작된다는 데서 도시가 출현했다고 말할 수 있다.

제주도 최초의 도시는 성주가 있었던 星道인 현 제주시 건입동 인근인 市入浦것으로 알려지고 있다. 건입포는 내륙으로 항만이 길게 들어와 있어 선박의 접안에 유리하여 반도부와의 교섭이 유리하였으며, 배후지가 평탄하고 비옥한 토지를 갖고 있을 뿐만 아니라 풍부한 수량을 가진 산지천, 외도천, 화북천 등 용천수들이 다수 분포하였기 때문이다.

제주시는 외부지역과 교역의 관문이자, 탐라국의 성도가 위치하였기 때문에 사회변화와 행정구역의 변화에 있어, 제주도내 다른 취락들에 비해 비약적인 성장을 할 수 여건을 형성하고 있었다. 1931년 행정구역 개편시 제주목은 읍으로 승격하였으나, 당시 규모가 비슷하였던 대정현과 정의현은 자연부락의 집합체인 면단위로 분할되었고, 현청이 있던 읍성은 점차 쇠퇴하였지만, 제주읍은 지속적으로 성장할 수 있었고, 1955년 행정구역 개편시 제주시로 승격되었다.

제주시는 1955년 68개의 자연취락을 40개의 행정동으로 개편하여 시승격을 맞았다. 1962년 말단행정 구성의 정비강화에 따른 임시조치로 14개 동으로 축소 조정된 후 1979년에 18개 행정동으로 재조정되어 현재에 이르고 있다.

제주시 취락은 중앙, 서부, 동부에 각각 하나의 덩어리씩 형성되어 있는 구조를 띠

고 있다. 이를 생활권의 개념에 의거하여 구분해 보면, 중앙생활권에는 일도동, 이도동, 삼도동, 용담동, 건입동, 아라동, 오라동이 포함되며, 서부생활권에는 연동, 노형동, 외도동, 이호동, 도두동이 포함된다. 동부생활권을 화북동, 삼양동, 봉개동, 아라동 일부를 포함하고 있다.

중앙생활권의 일도동과 건입동은 제주시에 취락 발생의 시작이고, 삼도동, 용담동은 해안을 끼고 있으며, 이도동과 아라동은 전원적인 성격이 강하였다. 서부생활권은 제주시 승격 당시에는 중산간 취락에 불과하였으나, 1970년대 신제주 개발이 시작되면서 연동과 노형동이 급격히 발달하였다. 동부생활권의 화북동은 제주시 포구로서 중요한 역할을 수행하였으나, 사회경제의 여건 변화속에서 산지포구에 경쟁력에 비해 경쟁력이 떨어지면서 도시 중심으로 성장하지 못하였다. 동부생활권은 1970년대 후반부터 지속적인 개발정책을 통한 성장정책을 시행하고 있지만, 그 효과가 미비하게 나타나고 있다.



Ⅱ. 제주시의 발달과 그 형태

1. 시 승격 이전의 제주시 공간구조

근세 이전의 제주시의 경계는 성곽에 의해 결정되었다. 근세 이전의 제주시의 발생의 핵은 성내에 국한되어 있었고, 산지천은 밀물시 저습지가 되어, 거주지대는 현 측 우소 남북방향으로 형성된 해식안 상단 고지에 띠 형태로 형성되어 서부 관광 주변 주거지와는 분리되어 있었다.

제주시가 그 경계인 성곽을 뚫고 시가지가 넓어지기 시작한 것은 1920년대로 거슬러 올라간다. 일제강점기시 일본인들은 식민지 경영의 효율성을 기하기 위하여 동부두와 서부두 축조하고 산지포를 매립하였다. 이와 같이 신항 건설과 함께 산지항이 축조되자 시가지는 성곽의 북부 및 북서부 방향으로 확장하기 시작하였는데, 산지로를 따라 토산품 판매점, 숙박업소, 음식점 등이 입지하기 시작하면서 제주시 도시경관은 변모하게 되었다. 1920년대에 신설된 세관이나 해무국 등을 비롯한 다수의 공공기관들과 주정공장, 기타 선박관련공업 등을 비롯한 다종의 도시적 기능요소들은 모두 새로이 형성된 항구를 중심으로 집중현상을 보였다. 이러한 임해지대로의 신시가지 진출은 1940년대까지 계속되어 특히 서부두로 이어지는 산지천 연안로는 당시의 변화가로 오랫동안 그 기능이 유지되기도 하였다.

성내(城內)에 불량주거지가 형성됨과 동시에 또한 성외로도 시가지의 연속적 확대가 있었는데 즉, 성동(城東)으로는 제주 동초등학교를 동쪽으로 끝으로 하여 구 주정공장 사택 일대와 성내의 동서를 가로지르는 신작로(우회도로)에 면한 신산머루의 일부가 연담화되었고, 성서(城西)로는 1940년대까지 시가지 서쪽 끝이었던 제주향교 일대가 당시까지의 전형적인 촌락경관을 보였던 격리된 용담동을 연결시켜 시가지의 면적은 급격히 증대된다. 하지만 성동으로의 도시화는 사라봉과 별도봉과 같은 자연적인 장애요소에 의해 멈춰진다. 그러나 성서로도 근접지의 자연적인 시가지화를 방

해하는 요소는 없었으나 시가지가 진점됨에 따라서 비행장이라는 인위적 장벽에 부딪히게 되고 결국 정서로의 방향은 한천교에서 전환, 남서진하게 된다. 1950년대 중반까지의 시가지의 확대는 지형적 위치(site)에 영향을 받아 해안의 저지대를 따라 선형패턴을 보인다는 것이 특징이다.

2. 최초의 도시계획 수립과 시가지 확장

8·15 해방을 전후하여 한반도상에서는 유사이래의 급변적인 인구의 재배치가 진행되는데 즉, 외우내란의 소용돌이 속에 실향민의 비농업공간인 도시로의 쇄도가 이루어진 것이다. 제주시도 예외 없이 도시로의 인구흡인지가 되어 급격한 인구 증가가 이루어져 앞에서 언급한 바와 같이 1949년의 54,381인이던 인구가 1951년에는 71,904인으로 되어 2년간에 무려 17,023인이 증가하는 결과를 가져왔고, 이것은 연평균 증가율로 환산하면 15%에 해당한다. 이는 1979~1983년 사이의 인구급증기의 인구증가율 연 3.6%와 비교할 때 4배 이상이 된다.

이러한 일시적이나마 사회적인 인구의 급증현상과 아울러 당시 한반도의 불안한 정정은 제주도의 중심도시인 제주시로 하여금 임시의 국가수도로 지정하는 구상까지 나오게 되었고, 이것이 밑바탕이 되어 전쟁 중임에도 불구하고 1952년에 최초의 제주시 도시계획이 수립되었다. 1952년에 마련된 제주시 도시계획은 1951년도를 기준년도로 하고 1981년을 목표연도로 삼고 있는데 목표연도의 인구수를 8만 5천인으로 보아 주거면적을 기준년도의 0.7km²에서 목표연도에 19.2km²로 확장하는 것이 주요 내용이었다.

이 계획에 의해 시 승격 바로 전해인 1954년에 현 제주시청 주변 14만 9,336m²를 대상으로 하는 제1지구 도시개발사업이 시작되었다. 해안을 따라서 동서로 시가지를 확장하는 것도 가능하였지만 동쪽으로는 사라봉과 별도봉, 서쪽으로는 비행장이라는 장애물이 있어, 시가지 남쪽 방향에 제1지구 토지구획정리사업지구의 위치가 결정되게 된 것이다.

제1지구는 구 성내 남측 1.8km 떨어진 자연부락인 광양부락이 그 중심에 있었다. 이 사업은 1954년부터 1967년까지 시행되었지만 이미 1952년에 이 지대의 도시화를 유도하기 위하여 도청청사가 관덕로에서 현 시청 자리로 이전되었으나 효과적인 결과를 얻지 못한 상태에 있었다.

제1지구에 본격적인 도시적인 경관을 보이기 시작한 것은 시의 배후지에 잠재된 관광자원을 개발하고 지역의 관광화에 따라 한라산을 가로지르는 제1횡단도로가 1963년에 개통되고 이도로가 제주시의 구시가지와 연결되면서부터이다. 이 제1횡단도로의 개통은 오랫동안 시의 형태가 동서방향의 해안우회도로를 축으로 하여 선형을 이루던 것을 남북방향의 새로운 도시화의 축을 만드는 계기가 되어 구 도청청사를 중심으로 하는 일대는 새로운 도시적 기능들이 진출하였다.

최초의 변화는 공공기관들이 이전되거나 신설되었는데 신제주가 조성되기 이전까지 이 지구에는 제주시에 소재한 공공기관 40개중에 22개 기관이 집중되어 종래 ‘관가 1번지’라는 관덕로의 기능은 점점 쇠퇴하기 시작하였다. 제1지구의 사업이 완료될 무렵 공공기관외의 다른 도시기능요소들도 출현하였는데 음식숙박업소의 진출이 현저하였다. 1969년 제1지구에 해당하는 이도동의 음식점의 분포비를 보면 시 전체의 17.8%였던 것이 1977년에는 33.1%로 최다 분포수를 보이고 또한 숙박업소에 있어서도 1969년의 11.1%에 지나지 않던 것이 1977년에는 31.2%를 보여 최다 분포도를 나타내고 있다. 이 지구내에 1963년에 개관한 ‘제주관광호텔(현 파라다이스 호텔)’은 본 지역 최초의 본격적인 관광호텔로서 과거 ‘산지향 지향의 숙박업’의 입지를 이동시키는 역할을 하였으며 1974년에 한강 이남에서는 최대의 규모를 갖는 KAL 호텔이 또한 개관되어 숙박업소의 집적을 가속시켰을 뿐만 아니라 스카이라인을 급변시켜 도시토지이용의 집약화의 계기를 마련하기도 하였다.

제1지구에 의한 도시화는 비지(飛地)적인 것에서 연담화되 시가지의 형태는 “T”자형으로 만들어 남동과 남서방향의 공백지대를 남기게 되고 이 공백지대를 시가화하는 다른 도시개발사업이 마련된다. 1962~67년 사이에 시행된 진성동지구(도시개발사업대상면적 11,239평)만이 성북편에 해당한 사업이었고 나머지는 모두 “T”자형의 시가지 축에서 남동부와 남서부가 되었고 일부가 동편과 서편의 비지적 도시화를 유도하는 사업이었다.

먼저 남서부의 공백지대를 충전시키는 사업을 보면 대상면적 17만 6천 4백 10평의

서사라 일대(삼도1동에 해당)인 제2지구 도시개발사업이 1967~1970년에 걸쳐 시행되고 바로 이 제2지구 남측으로 연결한 대상면적 277,144평으로 하는 제3지구토지구획정리사업이 1976~1979년 사이에 이루어졌다. 한편 남동부로는 1968년~1972년에 걸쳐 시행된 신산지구도시개발사업이 172,385평의 면적에 걸쳐 이루어졌으며 여기에 1964~1966년에는 45,174평의 면적을 대상으로 하는 삼성혈지구 도시개발사업이 이루어졌다.

결국 남동부와 남서부의 공백지대를 채워나가는 도시개발사업은 각 2개 지구씩에 의해 이루어졌는데 제1지구를 제외한 4개 지구는 모두 주택에 의한 주거기능이 주를 이루었다. 이러한 사업에 의한 도시의 공간적 도시화의 성격을 관광도시라는 기능을 고려하여 음식숙박업소의 입지이동과 관련시켜 보면 다음과 같다.

1969~1977년까지의 음식숙박업소의 분포변화를 보면 구성과 내부의 도심에 해당하는 이도동과 건입동은 한일합방이 되면서 가장 먼저 개인서비스업체인 음식숙박업소가 출현, 오랫동안 집적이 계속되어와 1969년까지는 일도동이 전 음식점의 50.0%를 그리고 전 숙박업소의 45.8%를 차지하고 있었다. 그러나 그 후로는 계속 감소되어 1977년에 이르러서는 제1지구 토지구획정리사업에 의해 조성된 이도동이 전 음식점의 33.1%, 전 숙박업소의 31.2%를 차지, 음식숙박업소의 최다 분포비를 보여주게 된다. 따라서 시의 공간적 도시화에 따라서 제1지구만이 도시적 중심기능요소들이 진출하여진 것을 알 수 있다.

도시개발사업은 도시기능을 담는 공간을 조성하는 작업이지, 그 자체가 도시기능의 이동을 의미하지 않는다. 도시기능의 이동을 필연적으로 수반하지는 않는다. 아울러 이러한 도시의 공간적 확산은 다른 기능요소들의 원심적 이동이 수반되었으며 공업시설이 빈약한 제주시에 있어서 무엇보다 학원의 주변지로의 이동이 중요하게 된다. 학원의 주변이동은 1970년대에 접어들면서 나타났다. 학원의 이동은 대체로 3가지 방향으로 이루어진 것이 특징이다. 먼저 동부로는 오현중·고등학교, 제주여자상업고등학교, 제주교육대학교가 중심부에서 동측 주변부로 이전하였고, 서부로는 중앙중학교, 제주농업고등학교, 제주제일고등학교가 이설되었다. 한편 남부로는 제주제일중학교, 제주여자중·고등학교, 제주중앙여고, 제주대학교, 제주산업정보대학이 이전하여 도시화의 선도적 역할을 수행하였다.

3. 개발제한구역의 지정과 시가지 확장

시 승격 이후 조천읍 일부와 제주시를 대상으로 한 개발제한구역의 지정은 제주시 공간구조 결정에 있어서 획기적인 사건이었다. 개발제한구역은 1973년 2월 연두순시 때 박정희 대통령의 지시로 지정되었는데, 우리나라에 있어서 1971년 수도 서울에서부터 시작 부산·대구·광주에 적용되고 제주시는 바로 이들 4대 도시에 이어 다섯 번째로 지정 고시되었다.

개발제한구역에 해당하는 면적은 제주시가 79.48km², 조천읍이 3.12km²로 모두 82.6km²로 시 면적의 31%에 해당하나 당시 실제로 도시화에 편입 가능한 표고 300m 이하의 제주시 도시계획면적인 109.75km²를 기준하면 실질적 도시면적의 75%가 개발이 불가능한 지대가 되어버린 셈이다. 개발제한구역의 지정으로 그동안 시가지는 연담화가 불가능해지면서 시가지가 외연적으로 확대되는 것에 제동이 걸렸다. 이로 인해 제주시도 대도시의 비지적 도시화와 유사한 형태로 공간적 확대과정을 밟게 되었다.

개발제한구역 지정이후의 도시개발이나 도시계획에 있어서 급격한 변화가 일어나기 시작하였다. 그 대표적인 것이 제주시 도시계획에 있어서 용도지역제가 적용된 최초의 도시관리계획이 1974년에 수립되었다. 도시개발측면에서는 제주시의 과밀문제 해소와 새로운 도시기능을 수용하기 위하여 연동지역에 신시가지 건설을 위한 신제주 1, 2, 3지구 토지구획정리사업이 추진되었다.

신제주 도시개발사업은 관광산업의 발전에 따른 새로운 도시기능을 수용하고, 지역 균형발전을 위한 업무시설 유치, 주택부족문제를 해결하기 위한 복합적인 기능을 수용하도록 개발되었다. 신제주 도시개발사업의 결과로 1975년 당시 인구가 13만 5천여 명이던 제주시는 두 개의 핵이 만들어지는 결과를 낳게 되었고, 제주시는 중앙생활권과 서부생활권이 지속적으로 비대해지게 되면서 또 다른 지역불균형 문제를 야기하였다.

제주시는 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 동부생활권의 화북지구에 주택단지 및 공업단지 건설을 위한 도시개발사업을 추진하게 되었다. 이 사업의 결과로 제주시는 중앙생활권, 서부생활권, 동부생활권 3개의 생활권 체계와 3개의 핵이 형성되었다.

1983년 신시가지인 연동에는 업무관리시설로서 도청, 경찰국, 교육위원회, 교육연구원, 노동위원회, 농촌진흥원, 북제주군청, 한국전력, 한국통신 등의 공공기관들이 기존 시가지에서 이전하였고, 이외에 한국방송공사, 제주문화방송 등이 문화관련 기능과 각종 금융기관과 정부산하기관 그리고 중요 기업체들이 신설되거나 이전되었다. 그러나 연동의 신시가지는 다수의 업무 및 문화 관련기능이 집적한다 하더라도 지금 현재는 관광위락가로서의 성격이 보다 강하게 나타나고 있다.

4. 개발제한구역의 해제와 공간구조

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하였다는 장점도 있었지만, 토지이용 상황, 지역적 특성을 고려하지 않은 획일적인 규제에 따라 개발제한구역내 거주민의 생활불편뿐만 아니라 재산권의 침해가 심각하게 발생하였다. 결국 1990년 후반에 개발제한구역 주민의 재산권 침해에 대한 보상규정의 미비로 개발제한구역 관련 도시계획법 규정이 헌법불일치 판정을 받음에 따라 개발제한구역에 대한 종합적이고 체계적인 별도의 법안인 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별법’이 제정되었다.

이 법령의 제정으로 개발제한구역내 토지에 대하여 정부에 매수를 청구할 수 있도록 함으로써 국민의 재산권을 보장하는 등 위헌의 소지가 사라졌고, 기존 개발제한구역도 도시 토지이용상황과 지역특성을 감안하여 자연녹지, 보전녹지, 생산녹지 등으로 세분되도록 하였다. 2001년 8월 4일 개발제한구역 전체가 해제되어, 자연녹지, 보전녹지, 생산녹지 등으로 변경되었다. 개발제한구역의 해제로 개발제한구역에서의 무분별한 개발행위가 이루어졌다. 특히 주택의 경우 개발제한구역이 해제되어 자연녹지 지역으로 변경된 곳에서 개발제한구역 해제 이후부터 2003년 4월말까지 313건 153,047㎡의 주택 건축허가가 이루어졌고, 이중 3층 이상 다가구·다세대·연립주택이 총 280건 144,613㎡에 달하고 있어 개발제한구역 해제 이후 제주시내 전체 도시스카이라인 변모할 정도로 난개발이 심하게 이루어지고 있는 실정이다.

Table 1 Status of permission on housing construction after rescission of limited development district (2001. 8 ~ 2004. 4)

구분	합계		2층이하		3층		4층	
	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)
합계	313	153,047	101	24,837	109	53,554	103	74,656
단독주택	33	8,434	31	729	2	1,195	-	-
다가구주택	188	74,033	70	17,598	97	43,803	21	12,632
다세대주택	78	48,076	-	-	7	3,577	71	44,499
연립주택	14	22,504	-	-	3	4,979	11	17,525

주 : 건축물 연면적 기준임. 기타(창고, 차고지, 음식점, 주유소, 중고자동차판매시설 등 각종 근린생활시설 등) 시설은 면적에서 제외한 수치임

또한 개발제한구역 해제이후 연삼로, 동서광와 같은 주요 도로변을 따라 중고자동차판매시설, 주유소, 음식점 등과 같은 각종 근린생활시설이 입지함에 따라 개발제한구역에 의해 구분되던 3개의 생활권은 주요 도로변 난개발로 연담화되어가고 있는 실정이다.

1990년대 후반 국가적 외환위기, 제주도 지역경제 침체 등으로 제주시의 중심상권은 점차 위축되었고, 개발제한구역의 해제로 각종 근린생활시설이 주요 도로변을 따라 확산되면서, 제주시 도심의 기능과 활력은 지속적으로 저하될 것이고, 이로 인해 인구규모가 유사한 타 도시에서는 찾아볼 수 없는 도심공동화 문제에 직면할 것으로 예상되고 있다.

개발제한구역 해제 이후 시민복지타운 도시개발사업, 아라지구 도시개발사업, 첨단과학단지조성사업, 자여무역지대 개발사업 등이 추진되고 있다. 특히 시민복지타운조성사업을 통해 제주시청, 지방정부합동청사, 방송시설이 입지할 예정으로, 이 사업이 완료되면 중앙생활권은 서부생활권과 함께 업무시설의 중심지가 될 것으로 예상된다.

아라지구 도시개발사업과, 첨단과학단지개발사업으로 제주대학교-첨단과학단지-제주산업정보대학은 신산업 벨트를 형성하게 될 것이고, 이로 인해 기존 동서로 성장하던 제주시 공간구조는 남북으로 확장할 수 있는 거점이 마련될 것이다.

Ⅲ. 도시계획관련 제도의 변천

1. 도시계획법의 변천

1) 1960년대 이전

우리나라 최초의 도시계획법제는 1934년 조선총독부령 제18호로 공포된 ‘조선시가지계획령’이다. 조선시가지계획령은 제1장 총칙, 제2장 지역·지구의 지정과 건축물 등의 제한, 제3장 토지구획정리 및 부칙의 세 부분으로 구성되어 있는데 한마디로 일본의 국익과 침략전쟁에 이바지하기 위한 제도였다. 그러나 이 조선시가지계획령은 해방 이후 6·25를 거쳐 1950년대 말까지도 적용·시행되면서 사실상 도시계획법의 기능을 하였다.

2) 1960년대

1960년대는 ‘새로운 법제의 도입기’로 도시의 경제적 빈곤, 주택·교통문제, 기반시설의 미비 등 과밀화에 따른 도시문제에 대응하기 위하여 5·16 직후인 1962년 1월 20일 조선시가지계획령을 도시계획법과 건축법으로 분리·제정하였다.

새로 제정된 도시계획법은 조선시가지계획령에 ‘일단의 불량지구개량’을 추가하였다. 그리고 도시계획사업 목적이외의 국·공유지 처분을 제한하였고, 위생·교육·공역지구제를 신설하였으며, 녹지·유원지·학교·도서관을 도시계획시설에 추가하였다. 또한 중앙도시계획위원회의 의결을 거쳐 도시계획을 결정토록 하는 제도적 장치를 마련하였다.

도시계획법의 제3장 토지구획정리사업은 1966년 8월 3일 토지구획정리사업이 도시계획법에서 분리·제정되었다. 토지구획정리사업법의 제정에 따른 도시계획법의 변경을 제외하고는 1960년대 도시계획의 개정은 이루어지지 않았다.

3) 1970년대 지역·지구제와 개발제한구역

1970년대는 급속한 산업화 및 도시화에 따른 법제의 대량생산 시기로 경제성장이 도시성장에 따라 새로운 도시계획행정이 요구되었다. 행정 실무적으로 기존 제도의 결함을 보완할 필요가 생겼으며, 도시의 무질서한 확산을 제어할 필요가 생겨 1971년 도시계획법을 전면 개정하게 되었다. 개정된 법률의 주요 내용과 특징은 다음과 같다.

- ① 건전한 시가지 발전을 도모하기 위해 지역·지구제를 보완하고 개발제한구역 등의 구역제를 신설하였다.
- ② 공익성을 갖는 도로·주차장·공원·광장·시장의 시설을 세분하고 고속도로·자동차정류소·공용의 청사 등을 도시계획시설에 추가하였다.
- ③ 불량지구개량의 개념을 재개발사업으로 전환하고 사업시행절차를 규정하였다. 그리고 도시계획 결정·고시 후 2년 이내에 지적고시를 하도록 하고, 이 기간에 승인신청이 없는 경우에는 도시계획이 효력을 상실하도록 하여 장기 규제로 인한 사권의 침해를 어느 정도 보완하도록 하였다.

한편 1970년대에는 ‘산업기지개발촉진법(1973)’을 제정하여 방대한 규모의 산업기지를 효율적으로 개발하려고 하였으며, ‘도시재개발법(1976)’을 새로이 제정하여 도심부의 노후화를 방지하고 외곽지대의 누적된 무허가 불량주택을 정비할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 이외에도 도시공원법, 주택건설촉진법 등 많은 도시 관련법제가 마련되었다.

4) 1980대

그동안 산업구조와 생활양식의 급격한 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 종래 정부주도하의 도시계획운용이 합리성과 효율성이 저하되고, 도시계획의 빈번한 변경 및 도시계획사업의 장기미집행 등 부작용을 파생시켜 왔다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 1981년 3월 31일 도시계획법의 전면 개정이 이루어졌는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 도시기본계획제도가 도입됨으로써 도시기본계획 → 도시관리계획 → 연차별 집

행계획이라는 3단계의 도시계획체제가 제도적으로 확립되었다. 이러한 법령의 개정으로 전국의 주요 도시에 대한 도시기본계획이 수립되기 시작하였다.

- ② 도시계획의 민주화와 공개화를 위해 지역주민에게 공청회나 의견 개진 등의 기회를 부여하는 주민참여가 제도화되었다.
- ③ 종전에 지구에 포함되어 있던 시가화조정지구를 구역으로 개편·보완함으로써 동태적 토지이용계획체제가 확립되었다.
- ④ 보다 건축적·지구적 입장에서의 상세한 토지이용 제어방식인 도시설계 제도가 도입되었다.

또한 1988년 도시계획법의 전면 개정에 따라 기존 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 구분되던 용도지역이 각 용도지역별로 세분화·재편성이 이루어졌으며, 방제지구를 신설·보완하였고, 매년 수립하던 집행계획을 3년 이내에 시행할 1단계 집행계획과 3년 이후에 시행할 2단계 집행계획으로 구분함으로써 도시계획시설을 도시재정형편에 따라 융통성 있게 정비할 수 있도록 제도화하였다.

이 밖에도 1980년대에는 택지의 대량공급을 위해 ‘택지개발촉진법’이 제정되어, 1972년에 제정된 주택건설촉진법과 병행하여 대규모 주거단지 개발사업이 활발하게 진행되었다.

특히 대규모 도시개발사업에 따른 부정적인 영향을 최소화하기 위한 장치로서 인구·환경·교통영향평가 제도가 마련되었는데, 교통영향평가는 1987년 9월 30일 교통부령에 의한 교통영향평가에 관한 규칙이 제정되면서 시작되었고, 인구영향평가는 1982년 12월 31일 수도권정비계획법이 제정되면서 그 실시가 시작되었다. 환경영향평가는 1981년 12월 31일 환경보전법이 일부 개정되면서 제도화되어 시행되기 시작하였다.

5) 1990년대

경제성장과 이에 따른 주택가격 폭등을 완화시키기 위한 사업, 국가 교통망 체계 개편 등을 위한 각종 개발사업이 1980년대 후반부터 시작되었는데, 그 대표적인 사례가 200만호 건설사업과 고속전철 건설사업과 신공항 건설사업이었다. 그러나 대규모 개발사업 추진을 위한 관련 제도의 정비 없이 개발사업이 추진되면서 많은 문제점들

이 발생하였다.

1990년대 들어서는 도시계획법을 전면 개정하여 이러한 문제점에 대처하고자 하였다. 1991년 12월 14일 도시계획법이 개정되었는데, 개정 이유를 보면 건설부장관이 도시기본계획을 승인하고자 할 때는 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하였고, 실효성이 떨어지는 용도지구를 폐지하였으며, 택지개발예정지구, 재개발구역, 공업단지 등은 토지이용의 합리화와 도시미관 증진을 위하여 상세계획구역으로 지정하도록 하였다. 또한 도로, 철도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설을 효율적으로 관리하기 위하여 광역계획구역이 신설되었다.

본격적인 지방자치시대에 대응하기 위하여 1992년 7월 1일 개정된 도시계획법 시행령에서는 도시계획(현 도시관리계획)에 관한 건설부장관 권한 대부분을 시·도지사에게 위임함으로써 지방자치단체의 자율성을 높이는 등 현행 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려고 하였다. 이 당시 개정된 주요 내용을 보면 다음과 같다.

- ① 도시계획구역 주민생활의 편익을 증진시키기 위하여 폐차장, 자동차 및 중기 운전학원, 청소년시설 및 장례식장 등을 도시계획시설에 포함시켰다.
- ② 둘 이상의 도시계획구역에 걸쳐거나 둘 이상의 도시계획구역 주민이 공동으로 이용할 도시계획시설 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설인 광역시설의 종류에 도로, 하천, 공항, 공동묘지, 폐기물처리시설 등으로 하였다.
- ③ 건설부장관의 권한 중 도시기본계획 승인권한, 개발제한구역 등 6개 구역 지정 권한, 건설부장관이 직접 입안한 도시계획에 대한 결정권한 등을 제외한 모든 권한을 시·도지사에게 위임하였다.
- ④ 토지의 효율적 이용과 주거환경의 보호 및 유통기능의 증진을 위하여 일반주거지역을 1종·2종·3종으로 구분하고, 유통상업지역을 상업지역의 세분 용도지역으로 포함시켰다.
- ⑤ 자연취락지구를 신설하여 녹지지역 집단취락에 거주하는 주민들의 토지이용제한을 대폭 완화하였으며, 위락지구를 신설하여 도시기능의 증진과 도시환경을 보호하도록 하고, 기존 시설보호지구를 지구의 특성에 따라 학교시설보호지구, 공용시설보호지구, 향만시설보호지구로 세분하도록 하였다.
- ⑥ 도시의 기능, 미관 및 환경을 체계적으로 유지·관리하기 위한 상세계획구역의

지정대상에 토지구획정리사업시행지구·시가지조성사업시행지구 및 철도역주변 지역을 추가하고, 상세계획으로 정할 도시계획시설의 종류를 도로·주차장·공원·수도 및 공동구 등으로 정하였다.

이후에도 도시계획법 4회, 도시계획법시행령이 7회 개정되었지만, 대부분이 타 법령의 개정에 따른 개정과 건설부와 교통부가 건설교통부로 통합됨에 따라 변경된 것들이 대부분이었다.

6) 2000년대

2000년대에 들어서면서 우리나라의 도시계획 관련제도는 그간의 사회적 여건변화를 반영하여 크게 변화되었다. 2000년 1월 28일 도시계획법이 전면 개정되어 공포된 것은 1990년대 후반부에 접어들면서 나타난 국가적 외환위기에 따른 건설경기 부양, 재산권 침해 논란에 따른 규제완화, 도시과밀 문제 및 환경훼손문제의 반성 등의 새로운 경향을 반영하여 개발과 성장 중심의 계획 패러다임에서 환경친화적인 지속가능한 계획 패러다임으로 변화를 준비하였다.

이러한 변화를 수용하기 위하여 개발제한구역을 별도의 법률에 의하여 관리하도록 하고, 장기미집행으로 인한 주민불편을 해소하기 위하여 매수청구권을 부여하도록 하였으며, 지방화·광역화 등의 여건변화에 따라 광역도시계획제도를 활성화하기 위하여 2000년 1월 28일 도시계획법이 전문 개정되었다. 2000년 개정된 도시계획법의 주요 골자는 다음과 같다.

- ① 도시간의 기능분담 및 환경보전과 광역시설의 설치 등 도시의 광역화에 따른 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 연결하여 있는 2이상의 도시를 광역도시권으로 지정하여 광역도시계획을 수립하도록 하였다.
- ② 개발제한구역을 효율적으로 지정·관리하기 위하여 구역의 지정 및 행위제한 등 구역의 관리에 관한 사항은 별도의 법률인 ‘개발제한구역이 지정 및 관리에 관한 특별조치법’으로 정하도록 하였다.
- ③ 도시계획시설에 관한 도시계획이 결정 고시된 후 10년이 경과될 때까지 당해시설을 설치하지 아니하는 경우 도시계획시설의 부지로 되어 있는 대지의 소유자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 당해대지의 매수를 청구할 수 있게

하고, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 2년 이내에 매수청구에 응하지 아니하는 경우에는 당해대지에 건축물을 신축 또는 증축할 수 있게 하였다.

- ④ 도시계획시설에 관한 도시계획이 결정 고시된 후 20년이 경과될 때까지 당해시설을 설치하지 아니하는 경우에는 그 도시계획결정이 실효되도록 하였다.
- ⑤ 도시계획법에 의한 상세계획과 건축법에 의한 도시설계제도를 지구단위계획제도로 통합하여 도시계획체제로 흡수함으로써 유사한 제도의 중복운영에 따른 혼선과 불편을 해소하도록 하였다.
- ⑥ 현재 부령에 규정되어 있는 건축물의 건축, 토지의 형질변경 등 개발행위에 대한 허가기준·절차 등을 법률에 명시하여 행정의 투명성을 높였다.
- ⑦ 현재 건축법에 규정되어 있는 지역·지구안의 건축제한·건폐율 및 용적률에 관한 사항을 도시계획법에 직접 규정함으로써 도시계획법과 건축법으로 이원화되어 있는 지역·지구의 지정·관리체계를 도시계획법으로 일원화하였다.

도시계획법의 전문 개정과 함께 시행령도 2000년 7월 1일에 개정되었다. 지역·지구에서의 건축제한을 도시계획법에서 직접 규정하고, 상세계획구역과 도시설계지구로 지구단위계획구역으로 통합, 장기미집행시설에 대한 매수청구권 부여 및 규제 등에 관한 사항 중 시행령으로 위임된 사항을 정하는 한편, 일반주거지역을 세분하고 용적률을 하향조정하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위함이었다. 2000년 7월 1일 전문 개정된 시행령의 주요 골자는 다음과 같다.

- ① 전용주거지역을 단독주택중심인 제1종전용주거지역과 공동주택중심인 제2종 전용주거지역으로 세분하고, 일반주거지역을 4층 이하의 저층주택을 중심으로 하는 제1종일반주거지역과, 15층 이하의 중층주택을 중심으로 하는 제2종일반주거지역, 층고의 제한이 없는 제3종일반주거지역으로 세분하여 지역의 특성에 따라 양호한 주거환경을 조성하도록 하였다.
- ② 공동구를 관리하는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 매년 1회 이상 안전점검을 실시하도록 의무화하고, 특별시·광역시·시 또는 군에 공동구관리협의회를 설치하여 공동구의 안전점검·시설개선·관리비용부담 등에 관하여 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 자문에 응하도록 하였다.
- ③ 도시계획시설로 결정된 후 10년이 경과할 때까지 도시계획사업이 시행되지 아니한 대지에 대하여 그 소유자가 매수청구를 하였으나 특별시장·광역시장·시장

또는 군수가 이를 매수하지 못한 경우에는 당해대지에 3층 이하의 단독주택 또는 제1종 근린생활시설을 건축할 수 있도록 하였다.

- ④ 지구단위계획을 활성화하기 위하여 지구단위계획구역 안에서 건축주가 대지의 일부를 공공시설의 부지로 제공하는 경우에는 지구단위계획이 정하는 바에 따라 건폐율·용적률 등을 완화할 수 있도록 하였다.
- ⑤ 일반주거지역에 대하여 적용되는 용적률은 종전에는 400% 이하의 범위 안에서 조례로 정하도록 되어 있었으나, 앞으로는 제1종일반주거지역은 100% 이상 200% 이하, 제2종 일반주거지역은 150% 이상 250% 이하, 제3종일반주거지역은 200% 이상 300% 이하의 범위 안에서 조례로 정하도록 함으로써 도시의 과밀화를 방지하고 쾌적한 주거환경을 보호·조성하도록 하였다.
- ⑥ 5km² 미만의 도시계획구역의 변경에 관한 권한과 수도권에 속하지 아니하는 군지역에 대한 도시기본계획의 승인에 관한 건설교통부장관의 권한을 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 위임하여 지방중심으로 도시계획제도를 운영할 수 있는 여건을 조성하였다.
- ⑦ 기존 일반주거지역에 대해 향후 3년 이내에 지역을 제1종 일반주거지역·제2종일반주거지역 및 제3종일반주거지역으로 세분·지정하도록 하고, 그 때까지는 종전과 같은 수준의 건축제한을 적용하였다.

일반주거지역의 중세분화는 시행과정상에서 문제점이 발견되기도 하였지만, 일반주거지역내에서의 용적률을 낮춰 주거환경개선과 도시기반시설의 효율적 운용에 많은 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 장기미집행시설에 포함된 대지에 대한 매수청구권의 부여로 장기 규제로 인한 주민 피해를 구제하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

IV. 통합법령의 등장

1. 국토계획법의 제정 배경

2000년대에 도시계획법을 전면 개정하면서 환경친화적인 도시계획을 이루기 위해 많은 노력을 하였지만, 도시지역과 비도시지역으로 이원화된 체계 속에서 도시계획법은 도시지역에만 적용되었다. 그 이외의 지역에서는 장기적인 계획의 수립 없이 국토이용관리법에 의해 허용되는 범위 내에서 개별적으로 개발사업을 시행하였다. 준농림지역 난개발 문제의 근본적 이유가 여기에 있는 것이다. 이에 정부는 2000년 5월 ‘선계획-후개발’ 체계의 확립을 위해 ‘국토의 난개발 방지 종합대책’을 발표하기에 이르렀다.

이 대책은 준농림지역의 관리를 강화하고, 도시지역의 과도한 고밀도 개발을 억제하며, 토지이용체계를 일원화하기 위해 국토관리의 핵심법률인 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등 관련제도의 통합과 정비를 목적으로 하는 것이었다. 이에 따라 국토종합건설종합계획법은 국토기본법과 국토이용관리법과 도시계획법은 각각 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)로 개편되어 국토기본법은 2002년 2월부터, 국토계획법은 2003년 1월부터 시행되게 되었다.

국토기본법은 제정 후 1회 개정이 있었으나, 이는 건설교통업무와 건설교통부의 직제개편에 따른 일부 개정이 이루어진 것이다. 국토계획법은 지금까지 4회 개정, 시행령 5회 개정이 이루어졌지만, 이 또한 일부 개정이기 때문에 이 글에서는 다루지 않고, 국토기본법과 국토계획법의 주요 특징을 개략적으로 살펴보기로 하겠다.

2. 국토계획법의 개요

1) 국토계획체계의 정비

국토기본법은 국토건설종합계획법을 근간으로 국토계획체계를 재정비하여 국토 및 토지에 대한 체계적인 관리와 건전한 발전을 도모하며, 국토종합계획의 실천력을 높이는데 중점을 두었다. 국토기본법은 국토계획 및 국토이용의 기본이념을 선언하고, 국토계획의 틀 안에서 관련계획이 연계될 수 있도록 계획체계를 개편하고, 토지의 이용 및 관리의 원칙을 정립하는 것을 내용으로 하고 있다.

국토기본법과 국토계획법은 국토계획체계를 수직적으로 ‘국토종합계획 - 도종합계획 - 시·군 종합계획’으로 일원화하도록 규정하고 있다. 그리고 모든 시·군은 행정구역 전역에 대해 도시계획 기법을 적용하여 국토종합계획과 도종합계획의 틀 안에서 시는 도시계획, 군은 군계획을 수립하며, 도시를 광역적으로 관리할 필요가 있는 지역은 광역도시계획을 수립하도록 하고 있다.

국토이용관리와 관련된 종전의 법제는 복잡다기하면서 도시계획법 등 일부를 제외하면 집행력이 부족한 것이었다. 국토를 체계적으로 이용·관리하기 위해서는 토지이용계획, 시설계획, 사업계획이 하나의 계획 틀 안에서 서로 유기적으로 작동할 수 있어야 한다. 국토건설종합계획법은 집행수단이 미비한 시설계획과 사업계획 중심의 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획으로 구성된 것이었다. 토지이용계획을 수립하는 국토이용관리법은 농지법, 산림법, 도시계획법 등 개별법에 토지이용계획의 상당부분을 위임하고 있으며, 시설 및 사업계획과의 연계가 미흡하였다.

한편 이상의 세 가지 요소계획을 모두 포함하는 도시계획법은 적용지역이 국토의 14%에 지나지 않는 것이었다. 토지이용과 관련된 30여 가지의 기타 계획도 계획기간이나 계획내용, 계획의 집행력 등에 있어서 상호 연계성이나 일관성이 부족하였다. 국토계획체계 개편은 이러한 문제점을 해소하기 위하여 이루어진 것이다.

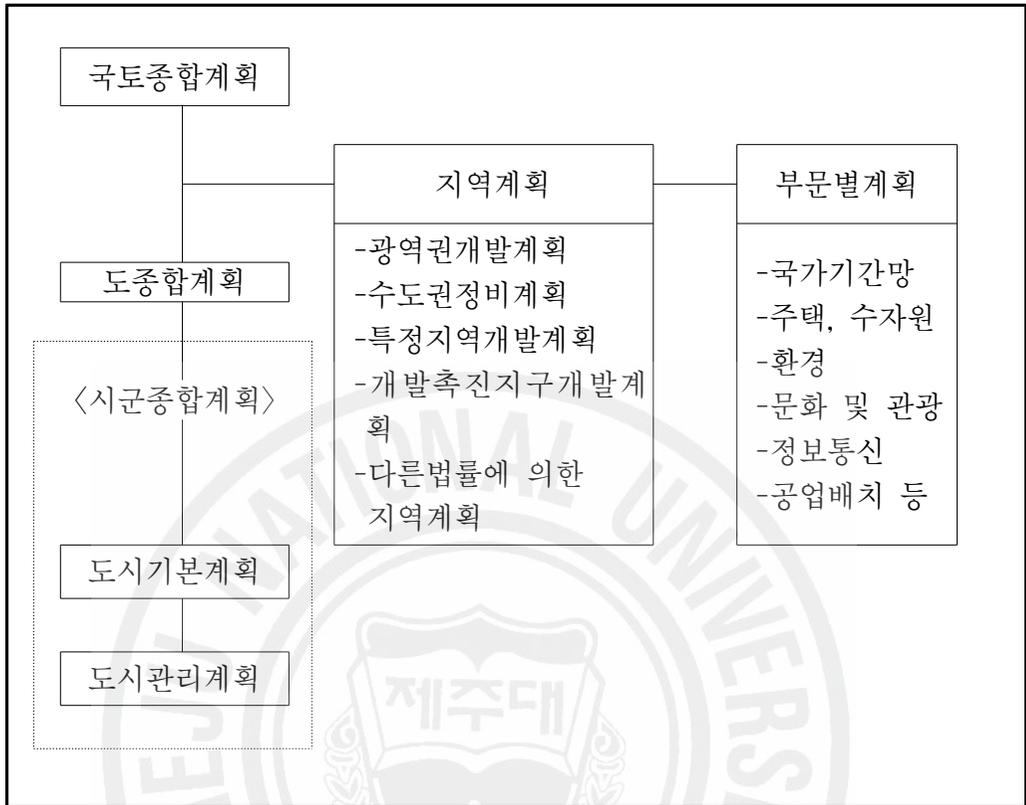


Figure 1. System of space plan by the fundamental law of land

2) 용도지역의 개편

도시계획법과 국토이용관리법에 의한 용도지역은 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역의 도시지역과 준도시지역·농림지역·자연환경보전지역의 비도시지역으로 구분되어 있었다.

이러한 비도시지역이 용도지역 구분은 비도시지역의 토지공급을 확대하기 위하여 1993년 10개의 용도지역을 5개의 용도지역으로 단순화한 결과였다. 이러한 비도시지역의 용도지역 단순화로 준농림지역이 도입되면서 기반시설이 제대로 갖추어지지 않은 상태의 ‘난개발’이 이루어져 사회적 문제로 대두되었다.

용도지역 개편은 준농림지역의 난개발을 해소하기 위하여 이루어졌다. 국토계획법에서 도시지역은 종전과 마찬가지로 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로 구분하고, 비도시지역은 관리지역·농림지역·자연환경보전지역으로 재구성하였다.

관리지역은 다시 토지적성과 이용실태, 도시개발 압력 등을 고려하여 보전관리지역·생산관리지역·계획관리지역으로 2007년 12월 31일까지 세분될 예정이다.

3. 비도시지역에서의 계획수립

도시지역에서는 도시계획법에 의하여 경관지구·미관지구·고도지구 등 다양한 계획목표를 달성할 수 있는 여러 지구를 지정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 비도시지역에서는 취락지구·산업촉진지구·시설용지지구 등 주로 개발을 목적으로 하는 지구지정이 이루어졌으며 구체적인 개발계획의 기법도 규정되지 못했다.

국토계획법에서는 양분된 용도지구제를 통합함으로써 비도시지역에서의 '선계획-후개발' 체계를 강화하였다. 비도시지역에서 지정되어온 취락지구·산업촉진지구·시설용지지구 및 도시지역에 지정되는 개발촉진지구를 개발진흥지구로 통합하고, 제2종 지구단위계획수립의 수립을 의무화함으로써, 비도시지역에서의 계획수립이 강화되었다.

4. 제2종 지구단위계획의 도입

지금까지 준농림지역은 지역의 지정목적에 위배되지 않고, 행위제한에 저촉되지 않으며 토지의 개발과 이용이 허용되는 용도지역이었다. 준농림지역은 농지법에 의한 농지전용허가와 산림법에 의한 산림의 형질변경허가, 주택건설촉진법에 의한 아파트 지구개발사업 등 각각의 개별법에 의한 사업이 무질서하게 이루어졌다.

이러한 비도시지역을 상세한 계획 속에 담을 수 있는 새로운 계획기법이 요구됨에 따라 국토계획법에서는 기존 지구단위계획을 제1종 지구단위계획구역으로 변경하고, 제2종 지구단위계획을 신설하였다. 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 개발진흥지

구를 계획적으로 개발하는데 일차적인 목적을 두고 있으며, 계획의 내용으로는 기반시설의 배치와 규모, 가구 또는 획지의 규모와 조성계획, 건축물 등의 용도제한, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저하도, 경관계획 등을 위주로 구성되어 있다.

5. 개발허가제의 도입

우리나라의 지역지구제는 당해 용도지역의 법적 규제사항에 위배되지 않으면 개발이 허용되는 기속재량(羈束裁量)의 원칙이 적용되고 있다. 종전 도시계획구역의 경우 토지형질변경제도가 도입되어 있었으나 그 내용이 기본적 법적 사항의 점검수준이었고, 비도시지역에 대해서는 이러한 장치조차 없었다. 따라서 비도시지역의 경우 개별사업법에 의하여 행해지는 개발을 제외하면 농지법에 의한 농지전용허가나 산림법에 의한 형질변경허가를 받아 개발을 할 수 있다. 즉, 법률이 규정하는 기본요건만 충족하면 그 개발이 상위계획에 위배되거나 주변의 환경과 경관에 피해를 주는 경우에도 시장·군수가 이를 거부할 수 있는 권한을 가지지 못하였다.

새로운 국토계획법에서는 소규모 개발사업은 시장·군수가 개발허가의 기준에 따라 계획의 적절성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화여부 등을 고려하여 허가/불허가/조건부허가를 판단하고, 중규모 이상의 사업은 위원회의 심의를 거쳐 시장·군수·도지사·건설교통부장관이 결정할 수 있도록 하였다.

6. 기반시설연동제의 도입

국토의 난개발이 가져오는 가장 심각한 폐해는 기반시설이 충분히 갖추어지지 못한 상황에서 개발이 이루어진다는 점이다. 새로이 도입된 기반시설연동제는 개발로 인하여 요구되는 기반시설의 설치비용을 개발업자에게 부담시킴으로써, 기반시설이

포함된 선계획의 수립과 그 실천을 가능하게 하는 제도이다.

새로운 국토계획법에 의하면, 기반시설의 설치가 가능한 신규 개발지역에서는 ‘기반시설부담제도’를, 기반시설 설치가 어려운 기존 시가지에서는 기존 시설이 수용할 수 있는 범위 내에서 개발을 허가하는 ‘개발밀도관리구역’ 제도를 도입하고 있다.

개발밀도관리구역은 주거·상업·공업지역에서 기반시설의 처리·공급·수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 곤란한 지역 특히, 도로와 상·하수도 용량이 부족한 지역을 대상으로 한다. 기반시설부담구역은 녹지지역·관리지역으로서 건축물의 건축, 토지의 형질변경 등 개발행위가 집중되는 지역, 일정규모 이상으로 토지의 형질변경이 이루어지거나 이루어질 것으로 예상되는 지역 및 그 주변지역 등과 같이 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역을 대상으로 한다. 제2종 지구단위계획구역을 결정고시되면 기반시설부담구역으로 지정·고시된 것을 간주하고 있다.

7. 토지적성평가제의 도입

지금까지의 용도지역의 확정은 객관적 기준보다도 주민의 요구사항이나 주변여건 등을 고려하여 결정되는 경우가 많아 보전이 필요한 토지가 개발되는 경우가 종종 있었다. 국토계획법에서는 과학적이고 합리적인 근거에 의하여 보전할 지역과 계획적 개발을 유도할 지역을 구분하기 위하여 토지적성평가제를 도입하였다.

토지적성평가제는 토지가 가진 인문환경·문화환경·자연환경 및 이들간의 상호관계를 종합적으로 평가하고, 그 결과를 토대로 보전할 곳과 개발할 곳을 구분한 후, 개발대상지역을 계획적으로 관리하기 위한 목적으로 가지고 있다. 도시관리계획 등을 위한 기초조사 실시 때마다 토지적성평가를 실시하고 그 결과를 전산화하여 전국의 토지에 대한 적성평가자료를 구축하여 토지이용계획의 기초자료로 활용하도록 하고 있다. 토지적성평가의 주요 대상지역은 준농림지역과 준도시지역, 용도지역이 상향조정되는 지역, 도시관리계획에 의한 재정비 대상지역 등이다.

8. 도시계획조례의 제정과 변천

2000년 도시계획법이 전문 개정되면서 지방에 도시계획 결정권한을 부여하였다. 2000년 도시계획법 개정에서는 기존 건축법에서 건폐율과 용적률을 규정하던 것이 도시계획법으로 이관되었고, 법령에서는 일정 범위만을 규정하고 세부적인 규제내용은 시·군 조례로 결정하도록 법이 개정되었다.

이에 따라 제주시는 2000년 12월 30일 조례 제 1870호에 의해 제주시 도시계획조례를 제정하였다. 이 당시 제정되는 조례는 8개의 장으로 구성되었는데, 그 세부적인 내용은 다음과 같다.

제1장은 총칙부분으로 도시계획조례의 목적과 도시계획의 기본방향을 서술하고 있다.

제2장은 도시기본계획에 관련된 부분으로, 도시기본계획의 지위, 자문단의 운영, 도시계획위원회의 자문 등을 규정하고 있으며,

제3장은 도시계획의 입안과 결정에 관한 부분으로, 도시계획인안의 제안에 대한 반영기준 및 절차, 재공고·공람 사항, 공고·공람에 대한 비용부담, 도시계획입안에 따른 행위제한 등을 다루고 있다.

제4장은 도시계획시설의 관리에 관한 부분으로, 도시계획시설의 관리, 공동구의 점용료 또는 사용료 결정, 도시계획시설채권의 상환기간 및 이율, 매수청구가 있는 토지안에서의 설치 가능한 건축물 등의 허용 범위를 규정하고 있으며,

제5장은 지구단위계획에 관한 부분으로, 지구단위계획구역 지정대상과 지구단위계획의 경미한 변경, 그리고 지구단위계획 운용지침에 대해 규정하였다.

제6장은 개발행위의 허가에 관한 부분으로 조건부허가, 공공단체의 규정, 이행보증금, 행위허가 취소, 개발행위허가제한에 관한 주민의견 청취방법, 개발행위 허가제한 지역 고시, 일반적인 개발행위허가 기준, 도로·급수·배수시설의 설치, 건축물의 건축행위 허가기준, 안전조치 기준, 토석채취행위 허가기준, 물건 적치행위 허가기준,

공공시설의 귀속 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

제7장은 지역 및 지구안에서의 건축제한을 규정하고 있는 사항으로, 지역안에서 건축할 수 있는 건축물, 경관지구에서의 용도제한, 경관지구안에서의 건폐율·건축물 규모·높이·대지안의 조경, 미관지구안에서의 건축물 높이·모양·부수시설, 방재지구·보존지구·학교시설보호지구·공용시설보호지구·항만시설보호지구·공항시설보호지구 안에서의 건축제한, 지역안에서의 건폐율·용적률 등을 규정하고 있다. 지역안에서의 건폐율·용적률 등은 법의 시행령에서 규정하고 있는 것보다 상업지역·공업지역·녹지지역에서의 용적률 규정은 강화되었다.

마지막으로, 제8장은 도시계획위원회의 구성과 기능, 위원장과 부위원장의 직무, 회의, 소위원회, 간사 및 서기, 의견청취, 회의 비공개, 회의록, 수당과 여비, 과태료의 징수절차, 시행규칙 등을 규정하고 있다.

최초의 도시계획조례는 2001년 8월 개발제한구역이 전면 해제되고, 소속기관이 명칭이 변경되고, 건축법 시행령 개정으로 용도별 건축물의 종류가 변경됨에 따라 도시계획조례는 2002년 5월 1일자로 개정되었다.

9. 현행 도시계획조례

현행 제주시 도시계획조례는 국토계획법의 제정으로 도시계획조례를 개정해야 하는 사유가 발생하였다. 2001년 8월 4일 개발제한구역이 해제되면서 제주시 도시전체 스카이라인이 변모할 정도로 자연녹지지역에서 무분별하게 난개발이 이루어졌다. 개발제한구역 해제이후부터 2003년 4월말까지 313건 153,047㎡의 주택 건축허가가 이루어졌고, 이중 3층 이상 다가구·다세대·연립주택이 280건 144,613㎡을 차지할 정도였다.

또한 당시 도시계획조례에서는 자연녹지지역 안에서 대형 할인점이 입지가 허용되고 있어, 대형할인점의 무분별한 난립으로 영세한 상가와 기존 재래시장 상권이 크게 위축되었다.

제주시는 이러한 문제점을 해결하기 위해 신규로 개정되는 도시계획조례는 이전 조례보다 자연녹지지역에서의 건축규제를 강화하고, 대형할인점을 금지하도록 하는 안을 마련하였다. 2003년 5월 23일 도시계획위원회의 자문 결과 조례안은 난개발 방지차원에서 바람직한 결정이라는 의견이 압도적이었지만, 2003년 6월 제주시 임시회 기간 동안 일부 자연녹지지역 건축예정 주민과 의원들의 집단반발로 심의가 유보되었고,

그러나 2003년 7월 10일 의회 상임위원회 심의에 조례안을 수정하여 재상정 하였으나, 가부 동수로 부결되어, 다시 동별 주민설명회, 주민의견청취, 도시계획위원회 자문을 거친 후 2003년 10월 2일 시의회에서 수정안 원안 가결되어, 동년 10월 15일 공포되었다. 개정기간 동안 논란이 발생한 주된 내용은 녹지지역 안에서의 토지분할 제한면적 규모와 자연녹지지역 안에서의 건축물의 높이에 관한 사항이었다. 최종 도시계획조례에서 결정된 자연녹지지역에서의 건축물 높이는 4층까지 가능하도록 되었다. 이러한 과정을 거쳐 결정된 현행 도시계획조례는 기존 도시계획조례가 전문 개정된 것으로 7개의 장으로 구성되어 있다.

제1장은 총칙 부분으로 조례의 목적, 국토이용 및 관리의 기본방향을 서술하고 있고, 제2장은 도시기본계획에 관한 사항으로 도시기본계획이 위상, 추진기구 및 공청회, 공청회 개최방법을 규정하고 있다.

제3장은 도시관리계획에 대한 내용을 도시관리계획의 수립절차, 도시계획시설, 지구단위계획에 대한 내용을 규정하고 있는데, 이전 조례의 3장, 4장, 5장의 내용이 통합되었다.

제4장은 개발행위의 허가에 관한 부분으로, 경미한 행위, 조건부허가, 개발행위허가 규모, 개발행위허가 기준, 도로 등이 미설치된 지역에서의 건축물의 건축, 토지형질변경시 안전조치, 지하자원 개발을 위한 토석채취, 토지분할제한면적, 물건을 쌓아놓는 행위의 허가기준, 개발행위허가의 취소, 개발행위에 대한 도시계획위원회 심의, 공공시설의 귀속, 이행보증금 예치의무가 면제되는 공공단체, 이행보증금 예치금액 등의 내용을 규정하고 있다. 조례의 개정으로 상·하수도가 설치되지 않은 지역에서 건축행위가 금지되었고, 녹지지역에서의 최소 토지분할면적의 규모가 400㎡으로 확대되었다.

제5장은 지역·지구·구역안에서의 제한에 관한 부분으로 지역안에서의 건축제한,

경관지구·미관지구·기타 지구 안에서의 건축제한, 건폐율 및 용적률 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 기존 조례에 비해 건축제한 규정이 강화되었으며, 특히 경관지구에서의 건축제한은 신설되었고, 자연녹지지역 안에서 대형할인점의 입지가 금지되었다.

제6장은 도시계획위원회에 관한 규정으로, 도시계획위원회의 운영, 도시계획상임기획단에 관해 규정하고 있는데, 도시계획상임기획단에 관한 규정은 이번 조례 개성시 신설된 것이다.

제7장은 보칙으로서 토지이용계획확인서 발급수수료, 과태료 부과, 시행규칙에 관한 내용을 규정하고 있다.

최종 도시계획조례의 결정으로 제1종 일반주거지역과 자연녹지지역 안에서의 건축용량은 거의 차이가 없는 상태가 되었으며, 생태도시를 표방하던 제주시의 이미지와도 역행하는 결과를 초래하였다는 것이 관련 전문가들의 대체적인 평가이다.

10. 향후 도시계획조례의 방향

참여정부는 지방분권을 국정과제의 주요 시책으로 설정하고 있으며, 지방자치권의 강화는 지방분권을 위한 핵심적인 과제이다. 이에 따라 도시계획권한과 사무가 지방으로 이관될 것으로 예상되고 있다. 또한 특별자치도의 시행에 따른 행정구조 개편, 자치입법권의 강화가 예상되고 있어, 도시계획 조례의 변경요인으로 작용할 것으로 판단된다.

특히 자치입법권이 보장되면 제주도 지역실정에 맞도록 도시계획 조례를 개정하는 것이 가능해질 것으로 판단되므로, 기존 중앙정부에서 제시한 표준 모델 조례안을 탈피해야 할 것이다.

향후 개정되는 도시계획조례에는 기존 도시경관조례의 내용을 수용하고, 적극적인 주민참여, 주민들이 만들어가는 도시를 만들기 위해 기존 도시계획조례에 ‘마을만들기, 가로만들기 협정’, ‘주민참여위원회 구성’, ‘지역개발협정’ 등에 관한 내용이 포함되

어야 할 것이다.



V. 도시계획의 체계

1. 도시계획의 체계

도시계획이란 궁극적으로 도시생활의 향상을 위하여 도시발전을 전망하여 도시 장래의 질서 있는 공간과 환경을 제안하고, 그 성취를 위한 대책을 강구하는 작업이라 할 수 있다. 도시계획의 체계는 국토기본법에 의해서 <그림 9-1>에서 보는 바와 같이, ‘국토종합계획 - 도종합계획 - 시·군계획’의 위계를 형성하고 있으며, 시·군계획의 내용은 국토계획법에 의해 다시 도시기본계획과 도시관리계획 등으로 구분되는데, 다시 도시관리계획은 도시기본계획을 구체화하고, 법정계획으로서의 도시관리계획과 시장·군수·구청장이나 주민이 개발사업을 수행하기 위한 사업계획인 지구단위계획으로 구분된다고 할 수 있다. 이러한 도시계획의 유형을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 구상계획의 단계로서, 국토계획이나 지역계획의 요청을 충분히 고려하여 도시의 장래인구와 산업, 공간구조와 성장패턴 등 도시의 성격과 지표를 설정하여 미래상을 제시하는 종합적·장기적(20~30년) 계획으로, 도시기본계획이 구상계획에 해당한다.

둘째는 법정계획의 단계로서 국토계획법이나 관련법에 따라 상위계획의 적합성을 검토·조정하여 보다 실현가능한 구체적인 계획을 수립하고 각종 도시계획사업의 시행을 위한 사업계획의 기본방향과 방침을 제시하는 계획으로 도시관리계획이 법정계획에 해당한다.

셋째는 사업계획의 단계로서, 여기서는 민간개발이나 당해 지방자치단체에 속하지 않은 다른 관청에 의한 개발을 포함하며 지구나 시설 등 각종 사업의 실시계획을 작성하게 된다. 각종 도시개발사업, 도시계획시설 설치를 위한 계획, 지구단위계획 등이 이에 해당한다.

이러한 도시계획 체계의 구분은 2003년 1월 국토계획법이 제정되기 이전까지 주로 사용되어 오던 방식이었으나, 국토계획법의 제정으로 법정계획과 사업계획이 하나로 통합되어 도시관리계획으로 변경되었고, 예전 1~5년마다 이루어지던 사업시행계획 검토는 도시관리계획 변경·검토시 같이 이루어지게 되었다.

2. 도시기본계획과 도시관리계획의 차이

시·군 단위에서의 도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획이 주를 이루고 있다고 할 수 있다. 도시기본계획과 도시관리계획은 그 성격이 다르기 때문에 계획의 목표, 계획내용, 법적 구속력, 계획수립 주체, 계획기간, 주민참여방식, 표현방식 등에서 차이를 보이고 있다.

도시기본계획은 도시의 발전방향과 미래상을 제시하는 구상적인 계획이라면, 도시관리계획은 도시기본계획에서 제시된 장기발전방향과 미래상을 구체화하고 실현하는 것을 계획이다. 이러한 이유 때문에 도시기본계획은 물리적, 사회·경제적 측면을 포괄하는 종합계획이지만, 도시계획은 용도지역·지구·구역, 도시계획시설, 도시개발사업 등에 관련된 물리적 계획이라는 성격을 띠게 된다. 두 계획의 입안주체를 살펴보면, 도시기본계획은 시장·군수가 입안권을 가지고 있는 반면, 도시관리계획은 시장·군수와 당해 지방자치단체를 제외한 공공기관, 민간사업자 등과 같은 주민도 도시관리계획을 입안할 수 있다. 또한 도시기본계획은 입안권자인 시장·군수에 대한 법적 구속력을 가지고 있지만, 도시관리계획은 일반 주민에 대해 직접적인 법적 구속력을 가지고 있다는 점이 차이점이다.

이상의 내용을 도표로 정리하면 Table 2.에서 보는 바와 같다.

Table 2. Comprehensive comparison of basic plan of city between city management plan

구분	도시기본계획	도시관리계획
계획의 목표	도시발전방향 및 미래상 제시	광역도시계획, 도시기본계획에서 제시된 장기발전방향 및 미래상 구체화 실현
계획내용	물적, 사회경제적 측면의 종합계획 <주요 내용> • 지역의 특성과 현황 • 계획의 목표와 지표설정 • 공간구조의 설정 • 토지이용계획 • 기반시설 • 도심 및 주거환경 • 환경의 보전과 관리 • 경관 및 미관 • 공원·녹지 • 방재 및 안전 • 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 • 계획의 실행	물리적 계획 <주요 내용> • 계획의 배경 및 특성 • 기본목표와 전략 • 주요 지표의 설정 • 공간구조의 기본골격 • 생활권 설정 • 단계별 개발구상 • 용도지역·지구·구역계획 • 도시계획시설계획 • 도시개발사업계획 • 단계별 집행계획
법적 근거	국토의계획및이용에관한법률	국토의계획및이용에관한법률
법적 구속력	시장, 군수	주민
계획수립체계	시장, 군수	시장, 군수, 주민
계획기간	20년	10년
주민참여	공청회	공람
계획연계	• 상위계획 지침준수 • 도시관리계획 지침제시	• 상위계획 지침 수용
표현방식	• 포괄적 • 구상도 형식	• 구체적 • 용도지역·지구 시설
도면축척	1/25,000	1/5,000

계획에 대한 승인이나 결정권자의 경우도 달리 나타나는데, 도시기본계획의 승인은 전국적인 차원에서 도시기본계획에 대한 통일성과 일관성, 그리고 통계권 확보상의 이유 때문에 건설부장관에 의해 승인이 이루어진다. 반면 도시관리계획은 구체적이고 물리적인 계획이기 때문에 대부분의 도시관리계획 결정권한은 시·도지사에게 있다.

두 계획의 계획기간, 주민참여방식 등을 살펴보면, 도시기본계획은 20년을 계획기간으로 하는 장기계획이지만, 도시관리계획은 10년을 대상으로 중·장기계획적인 성격을 띠고 있다. 일반적으로 도시기본계획과 도시관리계획이 동시에 수립되는 경우 도시관리계획의 계획기간은 도시기본계획의 1, 2단계에 한정된다. 도시기본계획은 공청회를 통해 주민들이 자신의 의견을 피력하지만, 도시관리계획은 14일 이상 이루어지는 공람기간 동안 자신의 의견을 서면으로 제출하여야 한다.

계획간 연계 측면에서 볼 때, 도시기본계획은 국토종합계획, 도종합계획 등과 같은 상위계획의 지침을 준수하고, 도시관리계획에 대한 지침을 제시함으로써 추상적인 계획인 국토종합계획, 도종합계획과 구체적인 도시계획간의 가교 역할을 한다. 하지만 도시관리계획은 상위계획의 지침을 수용하여 용도지역·지구·구역계획, 도시계획시설계획, 도시개발사업계획에 대한 구체적인 계획에 대하여 다룬다.

이러한 이유 때문에 도시기본계획은 포괄적인 구상도 형식으로 표현되고, 용도구분은 주거용지, 상업용지, 녹지용지, 시가화예정용지 등과 같은 용지 개념으로 1/25,000 도면에 표현되지만, 도시관리계획은 용도지역·지구·구역, 도시계획시설, 도시개발사업 등이 구체적으로 1/5,000 도면에 표시된다.

VI. 제주시 도시계획의 변천

1. 제주시 최초의 도시계획

1952년 3월 25일 내무부 고시 제26호로 고시된 도시계획이 제주시 최초의 도시계획이다. 이 계획은 시가지계획령에 의거하여 수립되었으며, 계획의 기준연도는 1951년도로 하고, 목표연도는 1981년도, 계획인구는 85,000명으로 설정하여, 계획면적 19.244 km²을 대상으로 계획을 수립하였다.

최초의 도시계획에는 도시계획구역, 도시계획가로, 토지구획정리사업, 공원, 녹지지역에 대한 계획을 담고 있지만, 용도지역에 대한 계획은 포함되지 않았다. 아마도 이는 당시 상황이 전시상황이었기 때문에 급변하는 전세에 따라 제주시를 임시수도로 결정하고 장기전을 수행하기 위해서 용도지역의 결정 이전에 도시개발사업을 수행하는 것을 우선시한 것으로 판단된다.

1) 도시계획구역

이 당시 제주시는 대한민국 최남단 제주도의 중심도시, 해륙물자의 집산지이며, 시의 세력권은 급속도로 성장하여 당시 제주읍내에는 제주도청, 읍사무소를 비롯한 각종 관공서 및 회사 등이 집중하고 지방행정 및 교통·산업·경제의 중심지로서 1949년 말 시가지내 가구는 6,396세대, 27,983인에 달하였다.

정부의 적극적인 제주도 개발사업에 따른 공장증설 등으로 인해 향후 가구가 급격히 증가할 것으로 예상하였다. 이에 따라 당시 제주읍의 확산에 대응하여 도시계획을 수립하여 장래 계획적인 발전으로 건전한 도시를 조성하기 위하여 도시계획을 수립하였다.

당시 도시계획 설명서 자료에 의하면 기준연도를 1951년으로 하고, 목표연도를

1981년으로 계획기간을 설정하였고, 1981년 목표연도의 계획인구를 85,000인으로 상정하였다. 도시계획구역은 구시가지, 공원, 녹지지역, 신규 인구수용을 위한 토지구획정리사업지 등을 감안하여 19.244km²으로 설정하였다. 이 중 주거지 적지면적은 약 6.77km²으로 계획인구를 고려하면 1인당 점유면적은 80m²이었다. 이 수치는 당시 이상적인 1인당 점유면적 100m² 보다는 약간 낮은 수치였지만, 전시상황이라는 점을 고려하여 80m²으로 설정한 것이었다.

2) 도시계획가로

계획 수립 당시 제주읍의 도로상태는 무질서하고 난잡하였을 뿐만 아니라, 폭원은 대부분 협소하여 통행불편과 보안 및 화재 연소의 위험이 상존하고 있는 상태였다. 이러한 상황에도 불구하고, 제주읍내 인구는 매년 증가함에 따라 통제할 수 없는 건축물이 속출하고 있었다. 이러한 현실을 감안하여 신속히 도시계획구역내 가로를 결정하여 건축선을 명시함으로써 장래 시가지 형성의 골격을 설정하기 위하여 도시계획 가로를 설정하였다.

당시 계획에서서는 대로 3류인 25m 도로 4개 노선, 중로 1류인 20m 도로 7개 노선, 중로 2류인 15m 도로 10개 노선, 중로 3류인 12m 도로 5개 노선이 계획되었다. 지역간을 연결하는 주요 도로로는 동서를 관통하는 도로와 모슬포, 서귀포, 표선 등의 횡단도로가 계획되었는데, 이 도로는 향후 산업개발에 따른 교통운수상 중요한 노선으로 장래 영구적인 제주읍세의 성장을 뒷받침하는 도로가 되었다.

도시내 주간선도로로 대로 3류인 25m 도로노선은 현 동문로타리에서 부두까지 노선, 동문로타리-중앙로타리-용담로타리-공항인근까지 연결되는 노선, 용담로타리-오라동을 연결하는 노선, 공항인근-삼성혈 인근까지 연결되는 노선이 계획되었다.

도시계획구역내에서는 교통체계, 교통수단, 지형, 채광, 풍향, 장래 교통량 등을 고려하는 도로를 배치함으로써 당시 제주읍의 전체 교통체계를 조성하고자 가로망을 설치하였다.



Figure 2. First city plan of Jeju (1952)

3) 토지구획정리지구

토지구획정리는 도시계획 시행상 중요한 사항이다. 일반적으로 종래의 토지의 각 필지는 정형하지 못함으로 인해 도로만의 결정으로는 각 필지의 토지가 전부 도로에 면접하도록 하는 일은 불가능한 것이며 이용이 불가능한 토지도 생겨나는 것이 일반적이었다.

토지구획정리는 시행하여 각 필의 토지가 도로에 면할 수 있게 배치함과 동시에 저습(低濕)한 토지에는 성토를 함으로서 토지의 이용가치를 증진시키며 아울러 시가의 공간체계를 정비하고자 하였다.

토지구획정리사업을 도시계획구역 전 구역에 시행함을 이상으로 하나 기성시가지는 가옥의 밀도가 높음으로 인해 이를 시행함에는 막대한 비용이 필요하며 일반적으로 실시가 곤란한 상태였다. 그러므로 당시에는 조속히 시가화할 수 있는 구역에서 토지구획정리사업을 시행하는 것을 현실에 적합한 조치라고 판단하였다.

이 계획안은 수용인구와 토지구획정리사업의 시행가능성 등을 감안하여 도시계획구역내 구 시가지를 제외한 나머지 지역에 약 5,591,300㎡(약 1,691,400평)을 토지구획정리를 시행할 지구로 결정하였다. 하지만 당시 계획에는 세부적인 토지구획정리사업 지구에 대한 언급이 없었지만, 토지구획정리사업지구의 지정된 위치를 감안할 때, 제1지구, 제2지구, 제3지구, 삼성혈지구, 신산지구, 신산2지구 등이 이 당시에 결정된 토지구획정리사업지구 내에 포함되는 사업지구였던 것으로 판단된다.

4) 공원·녹지

최초의 도시계획은 용도지역을 결정하지는 않았지만 공원과 녹지지역은 지정되었다. 특히 녹지지역은 보건·방공 등을 위하여 지정하였고, 기존 비행장은 녹지지역으로 편입되었다. 당시 지정되는 녹지면적은 12.167km²에 달하였다.

공원의 경우는 309,000㎡이 지정되었는데, 이는 인구 1인당 3.6㎡로 현재 공원기준의 7분의 1수준에 불과하였다. 하지만 당시는 시가화된 면적 작고, 주변이 녹지로 둘러싸여 있었다는 점을 감안한다면 좁은 면적은 아닌 것으로 판단된다. 신산공원과 용

담공원 2개의 공원이 지정되었다.

2. 1970년대의 도시계획

1) 제1차 도시관리계획(1974)

1952년 수립된 제주시도시계획은 당시 제주시 행정구역 면적 255.5km² 중 19.24km²를 계획구역으로 하고 1981년을 목표연도로 하여 인구 85,000명을 수용하는 계획이다. 그러나 이 계획은 1962년에 한 번 변경결정이 이루어지지만 1960년대 후반에 이르러 전반적인 재검토가 이루어져야 하는 실정에 이르렀다.

인구변동, 사회경제적 제 변수의 성장 속도에 대한 예측의 정확성과 신축성을 기하지 못하였기 때문에 계획수립 후 불과 14년이 지난 1966년에 제주시의 인구가 이미 계획인구를 능가한 87,000명에 이르게 되었다. 또한 용도지역 지정이 이루어지지 않아 계획구역내의 토지에 대한 이용규제를 제대로 할 수 없어, 시가지는 용도가 다른 건축물들이 혼재하게 되어 상호간의 능률을 저해할 뿐만 아니라 도시환경을 악화시켜 건전한 도시발전이 어렵게 되었다.

또한 간선도로망은 예측한 교통량에 비해 도로폭원이 너무 협소하였고, 무질서한 평면적 확산이 이루어지게 되었다. 무질서한 평면확산을 방지하기 위하여 1973년 3월 5일 건설부고시 제88호에 의하여 제주시와 조천면 일원에 82.60km²의 개발제한구역이 설정되었다. 이와 같은 상황에서 제주도 관광개발에 대한 붐이 조성되고 1973년 제주도관광종합개발계획이 수립되면서 외부자본의 집중투자에 의한 사회적 시설규모의 확대 및 이에 부수된 각종 수요는 기정 계획의 전면적인 재검토를 불가피하게 하였다.

기존 도시계획의 재정비를 통하여 계획구역의 조정, 기능과 적성에 따른 경제적이고 효율적인 토지이용, 교통체계의 개선과 고도화를 도모하기 위한 가로망의 재편성 등 기능적이고 합리적인 건전한 도시개발을 위하여 도시재정비계획을 수립하는 것이 주된 과제로 제기되었다. 제1차 도시재정비계획은 이러한 여건아래서 입안되어, 1974

년 5월 10일 건설부고시 제140호로 확정·고시되었다.

제1차 제주시 도시재정비계획은 1991년을 목표연도로 인구 25만 명을 수용하는 계획이다. 이 계획은 제주관광권역의 중심핵을 이루고 있는 제주시를 관광이 특화된 중추관리기능의 복합도시로서 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 수립되었다.

2) 도시재정비의 기본방향

제1차 제주시 도시재정비계획의 기본방향은 ①건전한 도시기반의 구축, ②쾌적한 생활환경의 조성, ③도시기능의 합리적 추진, ④사회후생의 증진, ⑤도시생활권의 광역화 및 기존시가지의 인구집중 억제에 두고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 다음과 같다.

첫째, 제주권의 중추관리기능이 수행을 위한 기반의 확보, 국제교역의 문호로서의 항만 및 국제공항시설의 확장·정비, 도시지향적 산업과 관광산업의 육성, 관광기반 시설의 확충 등을 통하여 건전한 도시기반을 구축한다.

둘째, 기존 불량건축물의 정비, 상·하수도시설의 확충, 도시공해의 방지 등을 통해 쾌적한 생활환경을 조성한다.

셋째, 원활한 교통소통, 도시에너지의 개선, 도시공간의 집약적 이용 등을 통해 도시기능의 합리적 증진에 기여한다.

넷째, 교육 및 문화시설의 적정 배치, 유원지 개발, 시민복지시설과 건전시설의 확충 등을 통해 사회후생을 증진한다.

마지막으로 기존 도시생활권을 광역화함으로써 기존 시가지의 인구집중을 억제한다.

3) 용도지역계획

토지이용계획은 도시계획이 근간이 되는 계획으로 그 실효성을 확보하기 위해서는 도시별로 적정규모에 맞는 용도지역·지구의 확정이 필요하다. 제1차 제주시 도시재정비계획은 계획구역면적 전체를 대상으로 용도지역과 지구를 지정하였는데, 이는 이전 도시계획에서는 없었던 것으로 용도지역·지구의 지정이 제1차 도시재정비계획의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

용도지역은 도시계획구역내에서 토지의 경제적이며 효율적인 이용과 공공복리를 증진하기 위하여 필요한 경우에 토지의 기능과 적성에 따라 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 4개의 지역으로 구분 지정하여, 지정된 목적에 부합하게 토지를 이용하도록 의무화하였다.

이 계획의 용도지역 지정 내용을 보면 주거지역 19.56km², 상업지역 1.81km², 공업지역 0.91km², 자연녹지지역 101.78km²가 지정되었다.



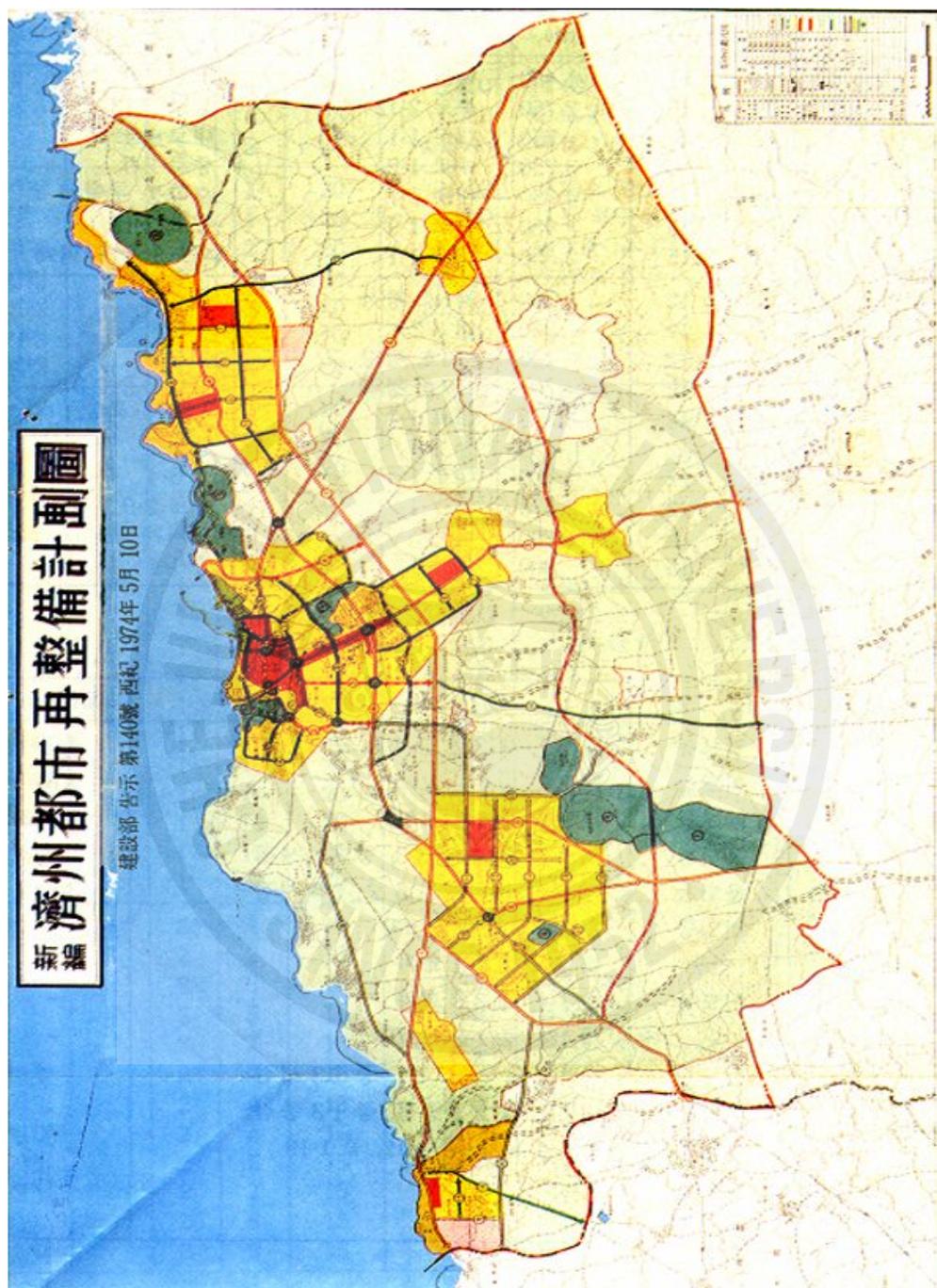


Figure 3. 1st city management plan (1974)

Table 3.Designation status of land use by the 1st plan of city re-improvement plan

지역별	기정면적(m ²)	변경면적(m ²)	변경후면적(m ²)	비고
주거지역	6,836,000	(+)12,727,000	19,563,000	
상업지역	-	(+)1,183,000	1,183,000	
공업지역	-	(+)913,000	913,000	
자연녹지지역	95,008,300	(+)6,767,700	101,776,000	
미지정지역	7,905,700	(-)7,905,700	-	
계	109,750,000	(+)14,315,000	124,065,000	

4) 용도지구계획

제1차 도시관리계획에 따라 방화지구 2개소 1,057,250m², 임항지구 188,000m², 고도 및 미관지구 4개소 208,000m², 보존지구 397,000m², 자연환경보전지구 781,250m²이 신설·변경되었다.

이중 방화지구는 일도동, 삼도동 일원 1,030,000m²의 면적에 도심 집단방화지구가, 삼성혈 27,250m²에 부도심 집단방화지구가 신설되었고, 임항지구는 기존 79,477m²에서 188,000m²으로 확장되었으며, 고도 및 미관지구는 주요 도로 교차점 및 교통광장 주변에 고도지구와 미관지구가 동시에 지정되었는데, 이때 최저층수는 3층으로 결정되었다. 외도천 입구에 있는 지방문화재 주변지역을 보존지구로 지정하였고, 삼양동과 화북동 일원에 자연환경보전지구 781,250m²을 신규로 지정하였다.

Table 4. Summarizing table on modification and decision plan of land use (1974)

구분	기정		변경	
	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
계	1	79,477	10	2,712,277
방 화 지 구	-	-	2	1,057,250
임 항 지 구	1	79,477	2	267,477
고 도 · 미 관 지 구	-	-	4	208,800
보 존 지 구	-	-	1	397,500
자 연 환 경 보 전 지 구	-	-	1	781,250

5) 용도구역계획

제1차 도시관리계획이 수립될 당시 제주시의 용도구역은 개발제한구역만 존재하였다. 이 개발제한구역은 1973년 3월 5일 건설부 고시에 의거하여 제주시와 북제주군 일부지역 82.60km²가 개발제한구역으로 지정되었고, 이에 따라 제주시 도시계획구역 면적은 19.244km²에서 109.75km²으로 확대되었다.

6) 기타 시설 및 토지구획정리사업

이 계획에 의하여 5개의 광장이 신설되어 제주시 광장은 총 15개로 증가하였다. 주요 도로의 교차로에 조성되는 교통광장이 대부분이었다.

공원의 경우에는 최초 도시계획에서 결정된 신산공원, 용담공원 이외에 남조봉공원, 월당봉공원, 방일리공원이 신설되어, 공원면적은 기존 563,000m²에서 3,826,000m²으로 확대되었고, 연동골프장은 도시계획시설인 운동장으로 신설·결정되었다.

이도이동, 삼도일동 일원의 968,700m²의 제3지구 토지구획정리사업지구가 도시개발사업으로 도시관리계획에 의해 결정되었다.

3. 제2차 도시관리계획

1) 계획수립의 배경

제1차 제주도 도시관리계획이 시행된 지 2년 후인 1976년 3월 27일에 다시 건설부 고시 제37호로 제2차 제주도시재정비계획이 결정·고시되었다. 1970년대 초중반에 불어 닥친 국제적인 에너지 파동과 함께, 무분별한 도시계획에 따라 우량농경지가 타 용도로 잠식되는 것을 방지하라는 대통령의 지시에 의하여 이루어진 것이다. 당시 대통령 지시사항은 다음과 같다.

대통령 비서실
대비경(일) 402.95
수신 수신처 참조

제목 도시계획구역내 농경지 보전을 위한 도시계획재정비

장기적인 식량자급을 위하여 기존 농경지의 보전은 새로운 농경지의 확대에 선행하여 엄수되어야 할 긴요한 과제임에도 불구하고 현행 도시계획구역 내에는 농경지가 과다히 포함되어 있어 농경지의 잠식이 우려되고 있습니다.

이에 도시계획과 관련하여 다음 시책을 지시하니 시행에 만전을 기하기 바랍니다.

1. 건설부는 전국 도시계획구역의 도시계획을 전면 재검토하여 구역내의 농경지를 보존토록 도시계획구역을 축소하는 반면 구릉지를 개발 활용하도록 하고 용도지역을 재조정하는 등 도시계획을 76년 말까지 재정비할 것.
2. 도시계획을 재정비함에 있어 기존 농경지의 잠식이 없는 곳은 현행 도시계획관계법에 의거 결정하되, 농지의 잠식이 불가피한 지역은 개별 사안마다 대통령 각하의 사전 재가를 득한 후 결정토록 할 것.
3. 도시계획재정비에 수반되는 조사비 등 예산은 76년도 정부예산에서 확보토록 하되 재정비 작업은 즉시 착수할 것.
4. 건설부는 도시계획재정비 작업을 위한 일정계획과 세부지침을 작성 75년 8월 16일까지 당 비서실에 보고할 것. - 끝 -

대통령 지시에 의하여 대통령 비서실장

수신처: 국무총리, 경제기획원장, 내무부장관, 농수산부장관, 건설부장관, 산림청장

즉, 제2차 도시관리계획은 1975년 7월 19일 대통령의 지시에 의하여 도시계획구역 내 농경지 보전을 위한 도시계획재정비를 1976년말까지 완수할 것을 시달한 것에서 시작되었다.

이에 따라 건설부에서는 1975년 8월 23일 중앙도시계획위원회 위원을 중심으로 도시계획재정비를 사전 현지 기술지도할 것으로 계획하였다. 제주도에 있어서도 당시 홍익대학교 도시계획과 교수였던 박병주 교수와 건설부 이승노 서기관이 교육책임을 맡았다. 이들은 시장을 비롯한 관계공무원을 대상으로 도시계획재정비 지침, 농지보전에 따른 계획수립요령, 구릉지 개발계획 수립, 시행중인 도시계획사업에 대한 조치 등을 교육하였다.

2) 계획의 기본방향

이러한 지침에 의거한 도시관리계획의 기본방향은 농경지의 최대한 보전과 자연경관의 보호, 구릉지의 합리적 개발과 집약적 이용, 개발제한구역의 보호, 기존질서를 유지하면서 시가지개발 등과 같이 보전위주의 계획에 두었으며 아울러 1973년의 제주도관광종합개발계획에 부응하여 관광거점도시로서의 기능 및 공간 확보나 3지구 및 연동지구와 같은 신시가지의 개발촉진을 통하여 관광수요에 대처한 제반시설의 정비를 확충하고 육·해·공의 교통체계를 유기적으로 정비하고자 하였다.

이 계획은 1973년을 기준년도로 하고 1986년을 목표연도로 하여 향후 10년간의 단기계획을 수립하되 1996년을 장기전망으로 전제하고 목표연도 1986년의 계획인구를 22만 명으로 하고 1996년의 계획인구를 33만 명으로 추정하고 있다.

3) 계획의 주요 내용

계획의 주요 내용을 살펴보면 도시발전축이 일주 순환도로변을 따라 확산하는 선형패턴으로 한림, 성산 등지를 제주와 연결시켜 환상도시의 발전을 구상하였다. 또 제주권 전역을 통근권화하여 생활공간과 자동차로의 확산을 기도하여 푸른산, 푸른바다, 푸른하늘 맑은 공기의 아름다운 도시건설을 시도하였다. 계획의 주요 내용은 다음과 같다.

- ①계획구역 면적 : 총 118.98km²으로 제1차 도시관리계획에 비해 5.085km²이 축소되었는데, 이는 외곽지역의 농경지가 계획구역에서 제외되었기 때문이다.
- ②토지이용계획 : 계획의 수립배경에 따라 주거지역, 상업지역, 공업지역 면적이 크게 축소된 반면 자연녹지지역은 크게 증가하였다. 주거지역은 제1차 도시관리계획보다 11.69km², 상업지역은 0.653km², 공업지역은 0.287km² 감소하였다.
- ③도로 : 대로 10개선 85,820m, 중로 50,290m로 기존 도로의 변경이나 신설이 계획되었다.
- ④광장 : 12개소 42,460m²이 변경·신설되었다.
- ⑤공원 : 공원은 1차 도시관리계획보다 사라봉공원의 면적이 71,500m² 증가하였다.
- ⑥녹지 : 제2차 도시관리계획에서 시설녹지가 처음으로 지정되었는데, 하천변 시설녹지 36,800m²가 도시관리계획으로 결정되었다.
- ⑦기타 : 자연환경보전지구, 토지구획정리사업지구, 운동장시설인 연동골프장에 대한 변경이 이루어지지 않았다.

이러한 내용의 제2차 제주시 도시관리계획의 특징은 제1차 재정비계획과는 달리 6가지의 도시개발전략이 제시되었다는 점이다. ①제3지구(주택지) 및 연동지구(부도심)의 신시가지 개발 촉진, ②이도일동 지구 아파트 단지 조성, ③화북일동 도시형 공업단지 조성, ④일주 도로의 확장정비와 간선갈변 미화, ⑤관광객 수용태세의 확립과 시설의 정비를 위한 용담, 사라봉 공원 개발, ⑥여객자동차터미널의 건설로 1977년 2월 4일 신제주건설을 위한 도시계획의 일부 변경(건설부고시 제20호), 1977년 10월 4일 여객자동차정류장 건설을 위한 도시계획의 일부 변경(건설부고시 제451호) 등으로 구체화되었다.

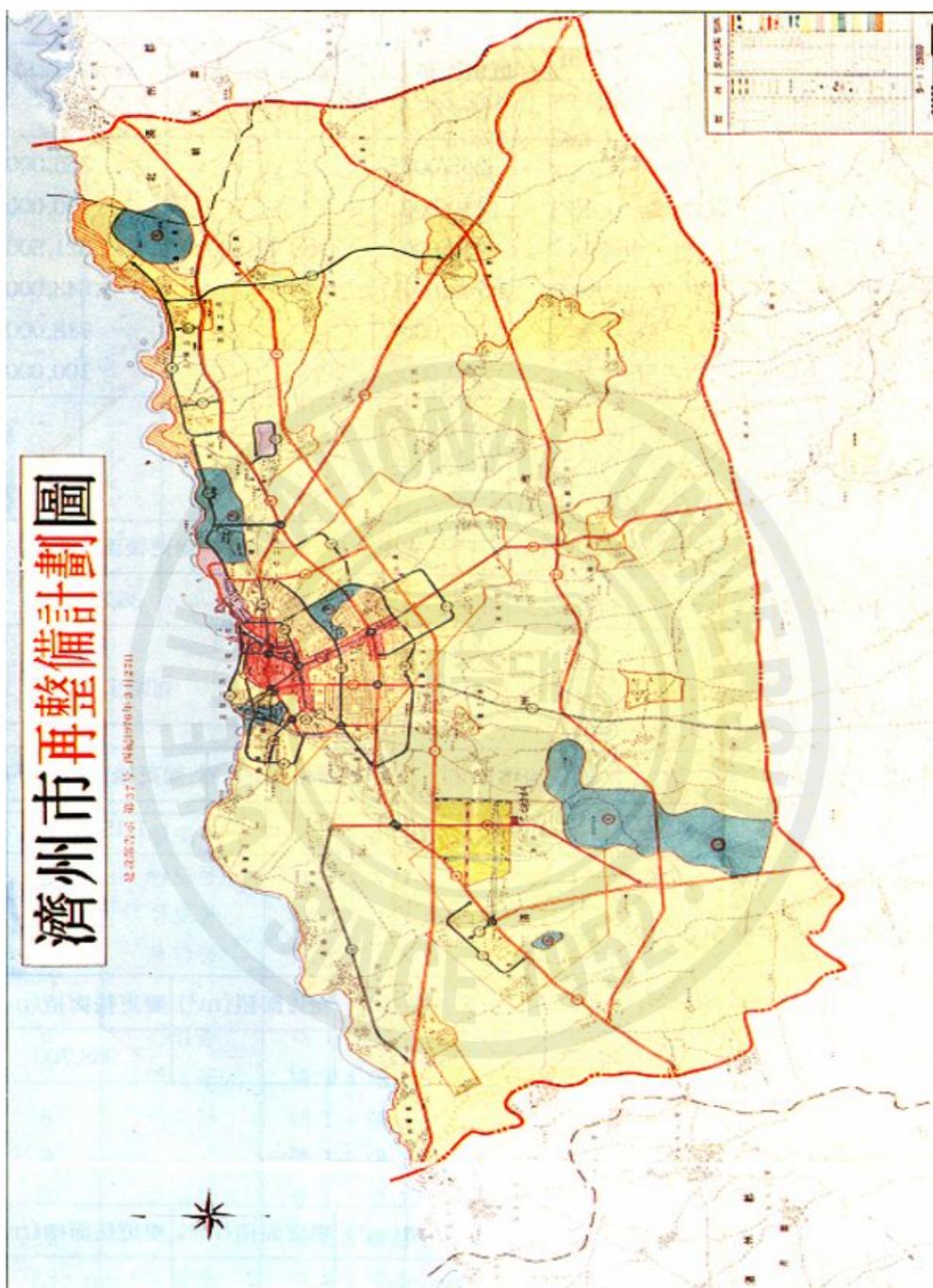


Figure 4. 2nd city management plan(1976)

Table 5. Designation status of land use by the 2nd plan of city re-improvement plan

지역별	기정면적(km ²)	변경면적(km ²)	변경후면적(km ²)	비고
주거지역	19,563	(-)11,693	7,870	
상업지역	1,183	(-)0,653	1,160	
공업지역	0,913	(-)0,287	0,626	
자연녹지지역	101,776	(+)7,548	109,324	
계	123,435	(-)5,085	118,980	

4. 1980년대 도시계획

1) 제1차 제주도시기본계획 수립(1984년)

1981년 3월 31일 법률 제3410호에 의해 도시계획법 개정이 이루어졌다. 도시계획법의 개정으로 도시기본계획, 도시재정비계획, 연차별 집행계획이라는 3층제의 도시계획 체계가 제도화되었다.

또한 도시계획의 민주화·공개화를 위하여 그 입안 및 경정에 앞서 지역주민 공청회, 의견 개진 등의 기회를 부여하여 주민의 개발의도와 요망사항을 도시계획에 반영하는 주민참여를 제도화하였다. 이러한 법률의 목적을 달성하기 위하여 건설부는 1981년 12월에 새로 개정된 법률에 따른 도시기본계획 수립지침을 시달하였다.

건설부는 1981년 말에 제2차 국토종합개발계획(계획기간 1982~1991년)을 확정하고 전국 각 도시의 향후 성격과 관리, 개발방향을 설정하였으며, 아울러 도시기본계획 및 도시계획재정비 수립지침을 마련하고 각 도시의 도시기본계획 및 도시계획 재정비 수립을 촉구하였다.

이에 따라 제주시는 상위계획인 제2차 국토종합개발계획상의 제주시에 관한 계획 지표와 도시기본계획 수립지침을 수용하여 2001년을 목표연도로 한 제주도시기본계획을 법적 절차에 따라 수립하게 되었다.

제1차 도시기본계획 수립경위를 살펴보면, 1981년 12월 9일 건설부의 도시기본계획 수립지침의 시달되면서 1982년 5월 용역기관인 대지종합기술공사와 계약을 체결함으로써 도시기본계획 수립이 착수되었다. 동년 6월 중간심의를 거친 후 7월 에 460여명의 주민이 모인 가운데 공청회가 열렸다.

공청회의 의견을 반영하여 10월에 제주도 도시계획위원회의 자문을 받았으며 이에 의거하여 11월 말에 제주도시기본계획(안)을 제주도에 자문 신청하였다. 제주도에서는 12월 24일 제주도 지방도시계획위원회의 자문을 거친 후 12월 30일 건설부에 승인신청을 하였다.

그러나 동·서 한두기 공원을 주거지역으로 변경하는 문제 때문에 1983년 7월 23일야 2층 이하로 건축하는 것을 조건으로 동·서 한두기가 주거지역으로 용도지역 변경과 함께 제주도 도시기본계획에 대한 조건부 승인이 이루어졌다. 1983년 9월 14일에 이루어진 도시기본계획(안) 승인신청은 제주도종합개발계획의 미확정으로 인해 동년 11월 11일에 반려되었고, 도종합개발계획이 확정된 후 1984년 12월 28일에 최종적으로 건설부에서 제주도 도시기본계획 승인이 이루어졌다.

2) 도시기본계획 수립의 의의와 기본원칙

도시기본계획은 장기적인 안목에서 2000년대를 조망한 산업, 경제, 사회발전과 도시광역화 등의 변화요인에 따른 도시개발전략과 방향을 제시하고 개발지표를 설정하여 지정 도시계획의 불합리점을 시정하고 도시미래상을 정립하는데 그 의의가 있다. 제주시에서도 1980년대 초 당시 제주시의 문제점을 다음과 같이 진단하고 그 해결책을 찾고자 하였다.

Table 6. Promotion background of 1st city fundamental plan

일 시	추진 사항
1981. 12. 9	도시기본계획 수립지침 시달(건설부)
1982. 5. 12	용역계약 체결 (대지종합기술공사)
1982. 7. 6	도시기본계획 시안에 따른 중간보고(제주시)
1982. 7. 26	도시기본계획 중간보고 (제주도)
1982. 7. 31	공청회 개최
1982. 10. 14	제주시 도시계획위원회 자문
1982. 11. 30	제주시 도시기본계획(안) 제주도 자문신청
1982. 12. 24	제주도 지방도시계획위원회 자문
1983. 12. 30	건설부 승인 신청
1983. 7. 23	도시기본계획 조건부 승인
1983. 9. 14	도시기본계획 조건부 보완 승인 신청
1983. 11. 11	도시기본계획 조건부 보완 반려 (제주도종합개발계획 미확정으로 반려) 도종합개발계획 확정 및 기본계획 승인 건의
1984. 7. 23	도종합개발계획 역내 투자 사업 허용
1984. 11. 15	도시기본계획 최종 검토 요청
1984. 11. 27	도시기본계획 최종 승인
1984. 12. 28	도시기본계획 확정 공고(제주시 공고 제3호)
1985. 1. 10	

첫째, 도 전역에 산재한 관광요소에 대한 정비가 이루어지지 않아 관광시설이 미비하고 개발의 저조로 국제적인 관광도시로서의 관광기능이 미약한 실정이다. 또한 지리적으로 섬인 관광도시로서 내륙간 연결 교통수단 시설 부족에서 비롯된 관광객의 무계획적인 체류와 농·수산물의 유통 기능이 미약하다.

둘째, 간선도로가 시가지 중심지로 통과할 뿐만 아니라 도심내 가로폭이 협소하여 시가지 교통체증을 유발하고 있다. 제주도 전체의 지형적인 조건상 기반이 다공질로 형성되어 있어 수원 확보가 어렵기 때문에 주민이나 관광객의 식수로는 간이 상수도나 지하수를 이요하고 있는 실정이다.

셋째, 산업구조에 있어 1차 산업이 단위당 소득수준이 저조하고 2차 산업이 미약한 불균형적인 산업구조를 형성하고 있으며 특화산업 육성책 미흡으로 제주를 찾는 내외 관광객에게 자연경관만을 제공하고 있다.

이에 따라 도시기반시설을 확충·정비하며 공공시설의 적정배치로 편리하고 쾌적한 도시를 조성하여 2000년대 제주도의 중핵관리도시로서 바람직한 미래상을 설정하

고자 다음과 같은 도시기본계획 수립원칙을 세웠다.

첫째, 도시기본계획은 도시 전반에 대한 미래상의 실현을 목표로 하는 장기적이며 종합적이고 미래지향적인 도시 기본골격을 작성하는 계획임으로 도시전체에 대한 구상이 창의적이고 포괄적이며 시행의 과정과 변화에 대한 탄력성이 확보될 수 있도록 계획한다.

둘째, 국토종합개발계획, 제5차 경제사회발전 5개년 계획, 도종합개발계획 등의 상위계획과 인접 시·군의 도시계획, 도시내 주요계획, 하위계획 등을 수용하여 경제계획, 사회계획, 행·재정계획 등 비물리적 장기계획을 포함한 종합적인 계획이 되도록 한다.

셋째, 개발제한구역은 변경하지 않으며 자연환경, 경관, 생태계, 녹지공간 등의 보호 및 확충에 주력하여 정주공간으로서의 쾌적한 도시환경을 조성하여 국민소득향상, 산업의 발달, 인구의 증가로 각종 자원의 수요가 점차 증대될 것임으로 한정 자원인 토지, 물, 에너지의 소비를 극소화하거나 효율적으로 이용될 수 있도록 자원절약형 도시개발이 되도록 계획한다.

넷째, 우량농지는 계속보존토록 하고 시가화예정구역은 가급적 구릉지 이용을 원칙으로 하며 개발전략 및 지표의 예측, 개발계획의 수립에 있어서는 각 부문별 계획 간에 환류(feedback)를 통하여 상호연관체제를 유지토록 한다.

3) 계획의 범위

제주시 도시기본계획은 계획수립 기준년도인 1980년의 20년 후인 2001년을 계획의 목표연도로 설정하고 5년을 단위로 4단계로 구분하여 단계별 집행계획을 수립하도록 하였다. 이는 도시행정의 지표가 되고 있는 법정 도시계획의 기본이 될 수 있는 각 부문별 도시지표를 기준으로 장래 도시공간구조 및 정주환경의 질적 기준제시를 계획수립의 범위로 하는 것으로 20년 기간의 기본계획 수립기간 중 1단계, 2단계에 해당하는 10년의 기간을 대상으로 도시계획재정비를 수립하도록 하고 있다.

또한 지정 도시계획구역이 가진 토지이용의 한계성을 극복하고 장래 도시행정의 효율화 및 관광지 개발로 관광기능을 강화하기 위하여 외도지역 10.21km², 산천단 지역 2.70km², 북제주군 애월읍 0.91km²을 포함한 133.06km²을 계획구역으로 결정함으로써

주변지역과의 연계성을 강화하고 총체적인 도시개발을 유도하도록 하였다. 도시기본계획 구역면적 133.06km²은 제주시 행정구역 253.87km²의 52.4%를 점유하는 비중으로 장래에 도시계획구역으로 편입되어야할 구역을 검토하여 도시기본계획 대상구역으로 한 것이라 할 수 있다.

4) 도시기본구상

제주시 도시발전의 기본패턴은 배산임해의 지형을 고려한 수지형(手旨型)을 기초로 방사상 도로를 구상하며, 도시구조는 기존 중심시가지(중앙지구)와 신제주지구, 삼양지구로 3핵 구조를 유도하고 있다. 특히 기존 시가지지구는 중심상업기능을 부여하고, 신제주지구에는 중심업무기능을, 삼양지구에는 산업유통기능을 적절히 배분하고 각 지구별 기능의 독립성을 유도하고 있다.

지역간 교통망을 강화하고 체계화시키기 위하여 항만 및 공항시설을 확충·정비하여 장래 관광객 유치 등에 대비한 수송체계를 강화하고 제1, 2 후회도로, 5·16도로, 제2 횡단도로 등 지역간 간선가로망의 고속화를 유도하고 있다. 도심교통이 혼잡한 시가지내 가로망을 지역간 교통을 담당하는 가로망의 경우는 방사형으로 계획하고, 그 외 시가지내 가로망은 격자형으로 정비하도록 하였다.

공원 녹지공간의 계획은 시민의 접근이 용이하도록 지역별 근린공원을 적정히 배치하고 하천변 경관녹지의 조성으로 공원과의 연계성을 도모할 수 있도록 하였으며 개발제한구역은 그대로 존치함을 원칙으로 하여 녹지공간을 최대한 확보하였다. 또한 관광도시로서의 이미지를 부각하고 관광객을 유치할 수 있는 관광시설을 대폭 확충 개발하고 자연경관이 우수한 지역, 관광자원, 한천 등의 보호를 위하여 녹지조성을 동시에 하도록 하였다.

이에 따라 장래 증가하는 인구를 수용할 수 있는 적정규모의 주거공간 확보를 위한 신시가지의 개발 및 구 시가지를 정비하여 외도지역, 산천단지역 및 제주대학교, 북제주군 애월읍 일부지역을 도시계획구역으로 편입하여 도시기능을 강화하고 도시행정의 원활을 기할 수 있도록 하고 있다.

이러한 기본구상은 궁극적으로 제주도의 중핵관리기능을 담당하는 제주도 행정중심도시로서 천혜의 관광자원을 소유한 국제적 관광도시, 내륙지역간 교역중심도시,

제주도의 지역간 교통중심도시라는 제주시의 미래상을 구현하기 위한 것으로 이를 위한 개발전략은 영농인구 감소에 대비하여 농지이용을 고도화하고 기존 시가지에 접하여 중심성을 강화하는 방향으로 신규 택지개발을 시행하며, 집단 관광시설, 대규모 도매시장, 수산물 직판장 등의 설치를 계획하였다.

5) 인구배분 및 토지이용계획

제주시의 인구배분계획을 수립함에 있어서 지역별 계획인구 및 인구밀도를 감안하여 생활권계획과 연계하여 수용토록 하였다. 목표연도 2001년의 계획인구 27만 명 중 자연녹지 및 개발제한구역내의 존치인구 약 2만인을 제외한 35만인에 대한 각 생활권별 계획인구는 중앙지구 18만 명, 신제주지구 10만 명, 삼양지구 7만 명을 각각 수용하는 것으로 되어 있다.

Table 7. Plan for population distribution by zone of life

생활권	계획인구 (GB 및 자연녹지)	인구밀도(인/ha)	비고
신제주지구	100,000 (7,000)	138	GB 및 자연녹지내 거주인구는 20,000인
중앙지구	180,000 (10,000)	155	
삼양지구	70,000 (3,000)	158	
계	350,000 (20,000)	150	

한편 생활권별 용도지역 배분에 있어서 주거지역은 각 생활권별 인구배분계획에 의한 적정 밀도를 유지할 수 있도록 배치하였으며 상업지역은 기존 상업지역을 존치하도록 하며 신시가지는 집단상업을 유도하며 기존 중앙생활권에서는 주요 간선도로변에 주거혼용지를 두도록 계획하였다. 공업지역은 기존 화북단지를 확장하여 집단화를 유도하였다.

Table 8. Distribution of land use by zone of life

(Unit: km)

구분	계	중앙지구	신제주지구	삼양지구
계	133.06	52.72	41.74	38.60
주거지역	18.79	9.02	5.81	3.96
준주거지역	0.37	0.24	0.13	-
상업지역	4.10	2.31	1.33	0.46
공업지역	1.35	0.44	-	0.91
녹지지역	108.45	40.71	34.47	33.27

6) 단계별 개발계획

지역의 설정과 재정관계를 고려하여 연차적으로 단계별 개발계획을 수립함을 원칙으로 하여 토지구획정리사업이 시행중인 신제주 제2지구 및 신산 제2지구는 1단계(1982~1986)에 포함되도록 하였다. 장래 개발 추세를 고려하여 계획하되 주거지역에서 상업지역으로 용도변경이 이루어지는 지역은 1단계 개발기간 중에 현실화되도록 계획되었다.

Table9. Development plant for each stage

(Unit: km)

구분	1980	1986	1991	1996	2001
주거지역	4.20	8.24	12.20	16.67	19.16
상업지역	1.53	3.23	3.82	3.95	4.10
공업지역	0.43	0.67	0.88	1.14	1.35
계	6.6	12.14	16.90	21.76	24.61

주 1) 1980년은 용도지역 중 기개발지 면적임.

2) 1980년 공업지역은 삼양발전소 0.2km², 항만 0.23km²

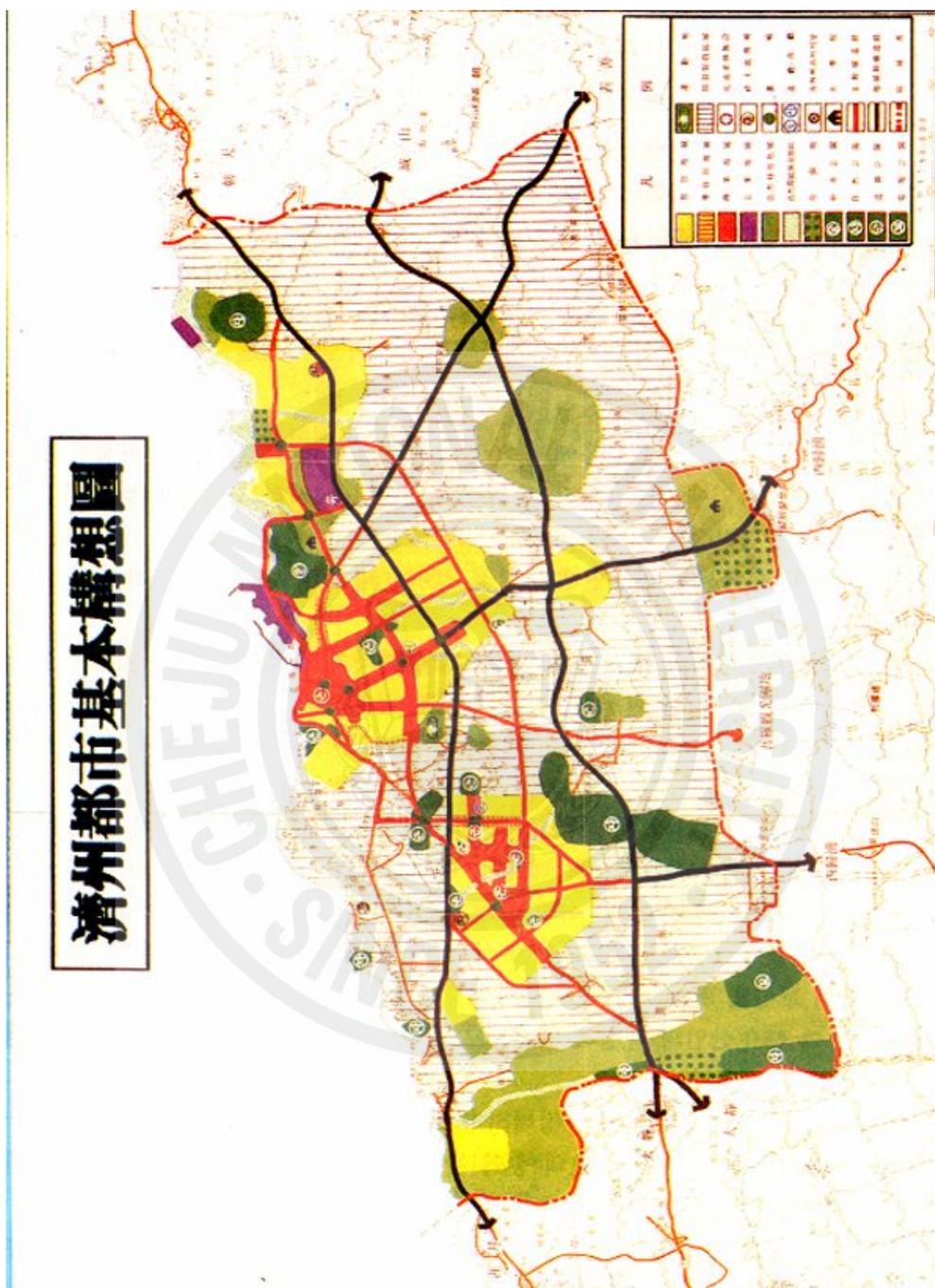


Figure 5. 1st city fundamental plan (1984)

7) 기타 주요 계획

① 교통계획

중앙생활권을 중심으로 서부생활권, 동부생활권과의 연계성을 고려한 가로망을 구성하며 특히 제주도의 관문인 공항과 항만의 물동량 처리를 위한 간선도로를 개설하도록 하였다.

기존 도로는 최대한 활용하며 신시가지 가로망은 지형조건을 고려하여 계획하고 지역간 간선도로는 시가지외 지역으로 우회를 유도하였다.

제1차 도시기본계획의 가로망 패턴은 당시까지의 방사형(方射型)에서 순환형 간선도로망 체계가 구축됨으로 인해 도로망 패턴은 방사환상형으로 변모하게 되었고, 이 당시 계획된 가로망 패턴이 현재까지 유지되고 있다.

② 공원녹지계획

공원의 위치, 규모 및 기능의 배분은 시민의 이용권, 이용형태에 따라 합리적으로 배치하며, 하천변 등 경관이 수려한 곳은 공원화하고 어린이공원 등은 우선적으로 용지를 확보하도록 하였다.

구체적으로 사라봉 공원은 제주시의 상징적인 중앙공원 기능을 부여하고 도두공원과 이호공원은 근린공원권과 연결된 도시자연공원으로 개발하고 개발제한구역내 수립이 양호한 지역은 공원으로 조성하도록 계획하였다. 특히 각 시설녹지와 주요 하천변, 해안변의 자연환경보전지와의 연계를 도모하는 취지에서 중심 간선도로인 일주도로와 제1 횡단도로에 폭 15m의 시설녹지를 배치하고 시가지내 경관이 수려한 하천변을 폭 15~20m의 자연환경 보전지로 지정하였고, 화북공업지역 외곽에 폭 30~50m의 완충녹지를 계획하였다.

5. 제3차 도시관리계획

1) 계획수립의 추진경위

제3차 제주시 도시관리계획의 수립은 1981년 12월 9일 제주시가 건설부로부터 도

시관리계획 지침을 시달 받으면서 착수되었다. 이에 따라 제주시는 대지종합기술공사와 관리계획 용역계약을 체결하였으나 도시기본계획이 승인되지 않아 중단되었다가 1985년 1월 10일 도시기본계획이 확정 공고됨에 따라 도시관리계획이 재개되었고, 1985년 4월 17일부터 30일까지 주민공람을 통해 주민들의 이의 신청을 받았다.

그 후 도시관리계획안은 제주도 지방도시계획위원회의 의결을 거쳐 건설부에 결정 신청을 내게 되었고, 건설부는 이를 중앙도시계획위원회의 심의·의결을 거쳐 1986년 5월 22일 건설부고시 제219호로 결정되었다.

제3차 도시관리계획은 1980년도를 계획수립 기준년도로 하고 1991년을 목표연도로 하여 도시생활의 합리적인 토지이용과 교통체계의 개선으로 사회·경제적 여건변화에 대비한 건전한 도시개발을 도모하고자 하였다. 특히 이 계획은 국토종합계획, 경제·사회발전5개년계획, 특정지역제주도종합개발계획, 제주시도시기본계획 등 상위계획상의 도시정책의 반영으로 새로운 도시기능의 정립과 지역특성에 맞는 정주체계를 확립하기 위해서 필요하였다.

그러나 여기서 특기할 사항은 도시관리계획이란 원래 도시기본계획의 지침과 기준을 토대로 하여 10년을 계획기간으로 하여 수립되는 것인데, 제주시도시기본계획 수립이 지연됨에 따라 도시관리계획 수립도 늦어지게 되어 10개년을 계획기간으로 하지 못하고 사실상 도시계획상의 2단계 집행계획(1987~1991)의 성격을 띠고 있다는 점이다.

2) 계획의 기본방향

이 계획은 도시개발의 목표를 도시의 발전 잠재력과 제약요인 등을 분석·검토하여 합리적이고 균형 있는 도시개발로 유도하기 위하여 목표연도인 1991년에 효율성과 체계성이 확보된 도시건설을 도모하는데 두고, 국가의 경쟁력 신장에 따른 과학기술의 발달과 사회경제의 발전에 따른 도시성장 형태 및 기능의 강화, 시민생활 수준 향상, 시민복지시설의 증대 및 공공시설의 정비확충 등을 계획적으로 수립하는데 그 목적이 있다.

이를 위하여 계획구역 131.337km²를 중앙지구, 신제주지구, 삼양지구 3개 중 생활권으로 유도하고 중앙지구는 교육·문화·복지 중심으로, 신제주지구는 행정·위락 중

심으로, 삼양지구는 제조업, 유통 중심으로 기능을 부여하고 지역별로는 특성을 감안한 택지의 이용을 도모하는 방향으로 택지를 개발·보급하도록 하고 있다.

Table 10. Protocol of decision (change) on planned urban zone

구분	도시명	구역	면적(km ²)	비고
기정	제주	제주시 및 북제주군 조천면 일부지역	119,236	(+)12,101
변경	제주	제주시 및 북제주군 조천면, 애월읍 일부지역	131,337	

3) 인구배분계획

목표연도인 1991년의 계획인구 26만명을 각 지역별 토지이용을 감안하여 중앙지구 에 170,000명, 신제주지구에 64,000명, 삼양지구에 26,000명을 배분하고 자연녹지 및 개발제한구역내의 인구는 31,000명으로 계획하였다.

이에 따라 인구밀도는 제주시 전체적으로 145인/ha으로 계획하였다. 생활권별로는 중앙지구 175인/ha, 신제주지구 98인/ha, 삼양지구 147인/ha으로 설정하였다.

Table 11. Plan for population distribution by zone of life

생활권	계획인구	인구밀도(인/ha)
신제주지구	64,000	98
중앙지구	170,000	175
삼양지구	26,000	147
계	260,000	145

4) 용도지역·지구·구역

전체 계획구역 면적 131.337km² 전역에 대해 용도지역이 지정되었다. 시가화 용도지역면적은 13.358km²로 전체 도시계획구역 면적에서 10.2%를 차지하고 있다. 이중 주거지역면적은 주거지역은 8.607km²로 6.6%를, 준주거지역은 0.747km²로 0.5%, 상업지역은 2.594km²로 2.0%, 공업지역은 1.410km²로 1.1%를 차지하고 있다.

기정 도시계획에 비해 주거지역은 0.753km² 감소한 반면에 준주거지역은 0.666km² 확

대된 것인데, 삼성로 주거지역, 제주여상 앞, 동광로 일부, 한라기업사 앞이 주거지역에서 준주거지역으로 변경된 것이고, 상업지역은 1.031km², 공업지역은 0.293km² 확대되었다.

녹지지역은 총 114.999km²로 87.6%를 차지하고 있다. 이 가운데 생산녹지지역은 1.696km²로 1.3%, 자연녹지지역은 113.302km²로 86.3%를 차지하고 있다. 나머지 2.981km²은 미지정지역으로 남아 있다.

특히 주목할 점은 이전 도시관리계획의 용도지역에서는 찾아 볼 수 없었던 생산녹지지역이 이번 계획에서 처음 도입되었다

Table 12. Decision (change) of land use

구분		면적(km ²)			구성비 (%)	비고
		기정	변경	변경후		
계		119,236	12,101	131,337	100.0	
주거지역	소계	9,442	-0,088	9,354	7.1	
	주거지역	9,361	-0,754	8,607	6.6	
	준주거지역	0,081	0,666	0,747	0.5	
상업지역		1,563	1,031	2,594	2.0	
공업지역		1,116	0,293	1,409	1.1	
녹지지역	소계	107,115	7,884	114,999	87.6	
	생산녹지지역	-	1,696	1,696	1.3	
	자연녹지지역	107,115	6,188	113,303	86.3	
미지정지역		-	2,981	2,981	2.2	

Table 13. Summarizing table on modification and decision plant of land use area

구분	기정		변경	
	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
계	1	79,477	10	3,029,369
방화지구	2	1,057,250	2	1,057,250
임항지구	2	267,477	2	267,477
고도·미관지구	4	208,800	4	208,800
보존지구	1	397,500	1	397,500
자연환경보전지구	1	662,742	7	1,098,342

용도지구는 기존 방화지구, 임항지구, 고도지구, 미관지구(고도지구와 미관지구 동시 지정), 보존지구, 자연환경보전지구 등이 기정 도시계획에서 이미 결정되어 있었다. 제3차 도시관리계획에서는 기정 용도지구계획에서 자연환경보전지구의 면적만 확대되었다. 그 내역을 보면 삼성혈지구, 이도지구, 용담지구, 연동 1, 2지구, 외도지구가 추가되어, 기존 자연환경보전지구는 0.663km²에서 0.463km² 확대된 1.098km²가 확대 지정되었다.

용도구역은 제1차 도시관리계획에서 결정된 개발제한구역 82.60km²가 아무런 변경 없이 원래 계획대로 유지되었다.

5) 시가지 정비계획

시가지정비계획은 신시가지의 개발과 기존 시가지의 유기적 연결을 도모하면서 각 생활권의 격차를 해소하고 도시기능을 배분하고자 각 생활권 인구배분계획 및 단계별 인구배분의 적정수준을 이루도록 하였다.

개발수법으로는 기존 시가지에서는 기존 시가지에서는 재개발수법 중 지구수복의 방법에 의하여 정비하며 도심지역에는 도심정비계획을 수립하여 단계적으로 개발하도록 하였다.

6) 교통계획

교통계획은 그 기본방향을 기존 도로망계획의 특성은 최대한 존중하면서 동서남북 축의 골격 가로망체계에 부합되는 가로망을 계획하는 것으로 계획구역내의 통과도로와 내부 간선도로의 유기적인 연결을 도모하고 있다. 신시가지 가로망은 지형조건과 자연수림을 고려하여 계획하되 지역간 간선도로는 가능한 한 시가지의 지역으로 우회를 유도하였다.

구체적으로 보면 지역간 가로망은 국도 구간의 일부를 폭 35m 폭으로 확장하고 중산간도로는 선형을 변형하여 25m 폭으로 확장하도록 하였다. 지역간 가로망은 제주공항과 신시가지 사이에 40m 폭의 상징도로를 건설하고, 해안도로 일부구간을 신설하여 국도와의 연결을 도모하였다. 화북동 공업지역과 해안도로를 35m 폭으로 연결하고 중앙지구 생활권을 중심으로 신제주와 삼양생활권을 연결하는 지역간 도로를 신설하며 자연부락과의 유기적인 연결을 도모하였다.

이 당시 신설된 공항로는 당시 우리나라에서는 보기 힘들게 5열로 가로수가 식재되어 있어, 생태적이고 친환경적인 도로로 평가받고 있으며, 현재도 관광객과 시민들에게 많은 사랑을 받고 있는 도로이다.

7) 기타 도시계획시설

① 공원·녹지·광장

공원은 7개소의 근린공원(신산, 용담, 사라방, 방일리, 삼다, 삼무, 연동)과 5개소의 자연공원(남조봉, 원당봉, 해안 제1, 해안 제2, 관덕)을 계획하였으며 사라봉공원을 중

양공원으로 후생·오락을 위주로 하는 후생녹지기능과 보안녹지기능을 부여하였다. 이 가운데 연동근린공원, 해안 제1, 해안 제2, 관덕공원은 제3차 도시관리계획(1986)에 신규로 지정되었다. 산천단, 삼양, 무수천 지역 등은 유원지로 개발하도록 계획하였다.

제3차 제주시 도시관리계획(1986)에서 변경·결정된 녹지는 총 11개소이다. 이중 6개소의 완충녹지와 1개소의 경관녹지가 신설되었고, 필요성이 떨어지는 완충녹지 2개소가 폐지되었다. 경관녹지는 이 계획에서 처음으로 도입되어 신산지구의 대로 1-4호선 및 대로 3-12호선 변에 지정되었다.

광장의 경우는 삼성혈광장, 화북광장, 삼양광장, 연동광장, 노형2 광장, 오라광장이 교통광장으로 신설되었고, 기존 이도 교통광장은 폐지되었다.

Table 14. Decision (change) of park

구분	번호	공원명	공원구분	위치	면적(m ²)		
					기정	변경	변경후
변경	1	신산공원	근린공원	일도·이도동	284,000	-38,450	245,550
기정	2	용담공원	근린공원	용담동	150,000	-	150,000
변경	3	사라봉공원	근린공원	건입·화북동	1,060,100	2,500	1,062,600
변경	4	남조봉공원	자연공원	연동	1,843,000	1,156,000	2,999,000
기정	5	원당봉공원	자연공원	삼양동	718,000	-	718,000
기정	6	방일리공원	근린공원	노형동	100,000	-	100,000
기정	7	삼다공원	근린공원	연동	16,300	-	16,300
기정	8	삼무공원	근린공원	연동	22,800	-	22,800
신설	9	연동공원	근린공원	연동	-	17,000	17,000
신설	10	해안제1공원	자연공원	노형동	-	192,300	192,300
신설	11	해안제2공원	자연공원	노형동	-	1,257,000	1,257,000
신설	12	관덕공원	-	삼도동	-	16,000	16,000

② 기타 시설

그 동안 운동장시설로 결정되어 관리되어 오던 연동골프장 1,156,000m²는 제3차 도

시관리계획에서 폐지되었다.

제주교육대학이 현 제주여자상업고등학교에서 사라봉 인근 현 제주교육대학교 부지로 이전하게 되면서 학교시설 90,012㎡이 도시관리계획으로 결정되었다.

도두동에 제주시 하수종말처리장 112,865㎡가 제3차 도시관리계획에서 신설되었다.



VII. 1990년 도시계획

1 제3차 도시기본계획

1) 도시기본계획 변경 수립 경위

제1차 도시기본계획은 시행기간 중에 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽 개최로 인한 외교력 강화로 비수교국과의 교역이 확대되고 관광객이 급증하였을 뿐만 아니라 국가계획인 제2차 국토종합개발계획 및 제6차 경제사회발전계획이 변경·수정되었다. 특히 제2차 국토종합개발계획에서는 생활권 중심개발 전략에서 지역경제권역 중심지 개발전략으로 전환하여 제주권을 관광중심권역으로 재편하였다.

이러한 상위계획의 변화와 더불어 제주도시개발정책이 변동하고, 사회·경제적 도시개발의 제 여건이 변화됨에 따라 일부 불합리한 도시계획시설의 현실적 이용방안을 강구하고, 토지이용계획, 도시환경정책 등의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 제1차 도시기본계획(1984)에 의해 추진된 1단계 개발과정을 토대로 기정 도시기본계획의 각 부문별 도시개발지표를 장기적 도시개발전략에 따라 재검토 보완하여 제2차 국토계획 가운데 제주권 개발계획 및 특정지역 제주도종합개발계획을 도시계획적으로 수용하도록 계획변경의 방향을 설정하였다.

Table 15. Promotion background of 3rd city fundamental plan (1992)

일 시	추진 사항
1990. 4. 17	도시기본계획 타당성 검토 용역착수(도화종합기술공사)
1990. 12. 13	도시기본계획 변경에 따른 공청회 개최
1991. 2. 1	제주시 도시계획위원회 자문
1991. 6. 26	제주도시기본계획 검토·보완 제출(제주시→제주도)
1991. 7. 27	제주도시기본계획변경(안) 승인신청(제주도→건설부)
1991. 11. 6	제주도시기본계획 변경 조건부 승인 - 용담공원변경(안)을 제외한 조건부 승인
1991. 11. 15	제주도시기본계획 승인 통보(제주도→제주시)
1991. 11. 19	제주도시기본계획변경 승인에 따른 보완(제주시→도화)
1991. 12. 2	제주 도시기본계획변경 승인에 따른 보완(도화) - 제주도시기본계획변경 승인에 따른 관계부처 의견 조치
1991. 12. 5	제주도시기본계획 변경수립 공고
1992. 5. 8	제주도시기본계획 변경 승인(건교부)
1992. 5. 19	제주도시기본계획 변경 수립 공고(제주시)

제3차 도시기본계획 수립경위를 살펴보면 1990년 4월 도시기본계획 타당성 검토 용역을 도화종합기술공사와 체결하고 계획수립에 착수하였다. 1990년 12월 제주시 우당도서관에서 주민과 관계자들이 참석한 가운데 공청회를 개최하였으며 이를 바탕으로 1991년 2월 1일 제주시 도시계획위원회의 자문을 받았다. 공청회 및 도시계획위원회에서 제기된 의견 그리고 제주도 지방도시계획위원회의 자문내용에 대한 보완을 거친 후 1991년 7월 27일 제주도시기본계획 변경 승인 신청을 건설부에 하였다. 이에 건설부에서 1991년 11월 6일 도시 30312-30929호로 신청 내용 중 용담공원을 해제하여 주거지로 변경하는 사항을 제외한 나머지 부분인 제주도시기본계획 변경(안)을 승인하였다.

또한 조건부 승인된 제주도시기본계획에 대하여 관계 부처의 의견을 검토·수용한 후 1991년 12월 5일 제주시 공고 제230호로 제주시 도시기본계획 변경 수립을 공고하였으며, 1992년 5월 8일 건설부 고시 30311-733호로 제주도시기본계획 승인시 보류된 용담공원 일부 폐지 및 토지이용계획 변경에 대하여 공원 폐지 지역의 건축물 높이를 2층 이하로 제한하도록 하고 최종 승인하였다. 이는 1992년 5월 19일 제주시공고 제93호로 제주도시기본계획변경 수립 공고됨으로써 확정 발표되었다.

2) 계획수립의 범위 및 기본원칙

제3차 도시기본계획 변경(1992년)의 기준년도는 1989년으로 하고 목표연도 2001년도에 대비한 1991~2001년의 기간을 주요 계획기간으로 하였으며 공간적으로는 지정 도시계획에서 결정된 도시계획구역 135.414km²과 도시계획구역 신규 편입 지역 외에도 0.10km², 용담 0.002km², 삼양 0.011km²을 포함한 구역 135.527km²를 계획 대상구역으로 하였다.

계획의 내용적인 측면을 볼 때, 계획범위로는 계획인구 지표의 현실여건을 감안한 조정과 이에 따른 각종 사회경제지표, 시민의 질적·양적 기준을 충족할 수 있는 도시계획 관련시설 지표의 재조정, 신규 편입지역과 기존 도시가 연계될 수 있는 도시기본계획 수립, 불합리한 용도지역의 조정, 기타 관련계획 및 불합리한 내용의 검토 조정을 그 주요 골자로 하고 있다.

이와 같은 도시계획의 시간적·공간적·내용적 범위를 충족하고 보다 현실적인 도시기본계획을 구현하고자 다음과 같은 계획수립의 기본원칙 아래 도시기본계획의 변경이 이루어졌다.

첫째, 장기적 종합적 미래지향적인 도시기본골격을 창출한다.

둘째, 창의적이고 포괄적인 계획으로서 시행과정과 변화에 대한 탄력성이 확보된 계획을 수립한다.

셋째, 상위계획 및 관련계획을 수용하여 도시관리계획의 기본이 되는 계획으로 정주환경을 조성하기 위한 종합계획으로서의 역할을 충족시킨다.

마지막으로, 인구정착에 부응하는 시설물 및 도시규모에 따른 부족시설을 보충하는 정책을 수립한다.

3) 도시공간구조구상

제3차 도시기본계획은 2001년 제주시의 미래상을 제주도의 중핵관리도시, 국제적 관광도시, 주산물의 내륙연결 중심도시에 두고 계획인구 30만 명을 수용할 주거, 생산, 위락공간을 확보하고 도시특성을 살릴 수 있는 기능을 강화하여 생활편익시설, 복지시설 등 도시기반시설을 확충 적정 배치하고 자연환경을 보호하여 쾌적한 도시환경을 창출하고자 하고 있다.

이를 위하여 도시구조발전의 기본패턴은 1984년 기본계획과 동일한 형태인 방사환상형으로 하고 중심상업기능을 지닌 기존 시가지와 중심업무기능을 부여한 신제주시구, 산업기능을 지닌 삼양지구의 3핵 구조로 유도하도록 하였다.

교통망이나 공원녹지계획의 기본적 틀은 1984년 도시기본계획과 크게 달라지지 않은 것으로 시가지내는 격자형 패턴으로 하고 지역간은 방사형 패턴을 체계화하여 지역간 간선도로의 고속화를 유도하고자 하였다.

공원녹지 공간 역시 하천변 경관녹지를 조성하여 공원과 연계성을 도모하고 개발제한구역을 존치하여 녹지공간을 최대한 확보하도록 하였으며 관광요소의 적극적 개발을 유도하고자 하였다.

시가지 개발측면에서 살펴본다면 기존 시가지내의 미개발지를 우선 개발하고 기존 시가지와 신제주, 삼양지구의 연계성을 제고시키며 기존 상업지는 존치함을 원칙으로 하되 신제주시구는 집단 상가를 유도하고 동·서문 시장 주변지역을 상업지로 계획하였다.

위와 같은 도시기본구상의 목표와 기본구조를 달성하고자 하는 개발전략으로 ①적정 주거공간 확보를 위한 신시가지 개발은 가급적 공영개발을 유도하고, 기존 시가지는 재개발방식으로 정비토록 하고, ②도시기능 강화를 위한 계획구역 일부를 확장하며, ③관광휴양시설을 대폭 확충하고 해안관광자원, 하천 보호를 위하여 개발을 통제하여 녹지를 조성하며, ④공항·항만시설을 확충하고 시가지 가로망을 정비하고자 하였다.

4) 인구배분 및 토지이용계획

제3차 도시기본계획은 각 지역별 인구배분계획은 토지이용의 단계별 개발계획과 상호 보완되도록 하고 이를 통해 지역간 균형개발이 이루어질 수 있도록 유도하고 있다. 중앙지구는 기존 중심시가지로서 장래 개발이 한계성 및 신제주의 도시기능 일부 분산에 의하여 인구증가율이 둔화될 것으로 전망하였으며, 신제주시구와 삼양지구는 신시가지 개발 및 공업단지 조성 등으로 인구증가를 예상하고 있다.

Table 16. Planned population by the area (1992) (unit: thousand person)

구분	1989	1991	1996	2001
중앙지구	160	160	160	160(10)
신제주지구	42	50	70	80(7)
삼양지구	28	30	40	60(3)
계	230	240	270	300(20)

주 ()안 인구는 개발제한구역 및 녹지지역에 거주하는 인구를 의미
 지역별로는 계획인구 30만 명에 대한 각 지구별 토지이용을 감안하여 중앙지구
 16만 명, 신제주지구 8만 명, 삼양지구 6만 명을 수용하도록 계획하며 이들 지역
 중 장래에 개발제한구역 및 녹지지역에 거주하는 인구를 약 2만 명으로 전망하고 있
 다.

Table 17. Distribution of land use by zone of life (1992) (unit: km)

구분	계	중앙지구	신제주지구	삼양지구
계	135.527	54.268	42.646	38.616
주거지역	18.0825	9.116	4.6755	4.29
상업지역	3.7125	1.998	1.2545	0.46
공업지역	1.313	0.44	0.05	0.823
녹지지역	110.351	41.574	35.734	33.043
미지정지	2.069	1.140	0.929	-

생활권별 용도지역 배분에 있어서는 1984년 도시기본계획과 마찬가지로 주거지역
 의 경우 각 생활권별 인구배분계획에 의한 적정 밀도를 유지할 수 있도록 배치하였
 다. 상업지는 기존 상업용지를 존치토록하며 신시가지는 집단 상가를 유도하며, 기존 중
 앙생활권에서는 주요 간선도로에 주거와 상업 혼합용지인 준주거지역을 두어 현실화
 를 도모하였다. 마지막으로 공업용지는 기존 화북단지를 확장하여 집단화를 유도하였
 다.

5) 단계별 개발계획

단계별 개발계획은 지역의 실정과 재정관계를 고려하여 연차적으로 조성하여 제1차 도시기본계획상의 단계별 개발계획을 수용하되 현재의 개발상태를 감안하여 조정하고 있다.

Table 18. Development plant for each stage (1992) (unit: km)

구분	1989	1991	1996	2001
주거지역	19.160	17.362	17.664	18.082
상업지역	4.199	3.694	3.713	3.713
공업지역	1.350	1.350	1.263	1.313
계	24.709	22.406	22.640	23.108

특히 각 생활권별 인구배분계획 및 단계별 인구규모를 고려한 시가지개발을 유도하여 기존 시가지를 재개발수법 중 지구복원방식을 도입하고 외부 신규개발은 가급적 공영개발수법을 도입하도록 하였다.

공유수면매립지는 공유수면매립기본계획에 반영 후 사업시행하며 제3단계(1991~1996년) 기간 중의 주거용지는 택지개발사업, 토지구획정리사업 등의 목표연도와 일치하도록 조정하고 있다.

6) 교통망계획

광역 교통계획과 부합되는 교통망체계를 확립하되 통과도로는 외곽지역으로 우회를 유도하고 공로 및 항로와 육로를 연결하는 연계 교통체계를 구축하기 위한 계획안을 제시하였다. 도로율을 높이기 위해 투자계획을 수립하고, 주차공간을 확충하기 위한 적극적인 시책을 유도하고 있다.

중심 통과도로변 일대에 시설녹지를 폭 15m로 조성하고 주요 교통수단인 자동차 교통의 신속한 교통처리와 시내 교통량을 고려하여 기존 시외버스터미널을 동측(삼양)과 서측(노형)으로 분리하여 계획하였다.

또한 지하주차시설이 가능한 폭 30m 이상의 도로 지하에 주차장 확보방안을 강구하고 있다.

7) 공원녹지계획

공원으로 지정되어 있으면서 이용되지 않는 공원의 개발을 유도하기 위하여 계획 공원에 대한 기능 및 성격을 부여하는 것을 기본원칙으로 설정하여 미시설 공원에 대한 조성계획을 수립하여 공원시설을 설치하도록 하였다. 사라봉공원에는 중앙공원 기능을 부여하여 후생 및 보안녹지공간으로 이용되도록 하였으며, 어린이공원 등의 소공원은 도시개발과정에서 우선적으로 확보하도록 하였다.

또한 시가지내 경관이 수려한 지역을 보전녹지지역으로 지정하며, 도시간선도로 및 지역간 간선도로변에 폭 15m의 완충녹지를 재정비계획 및 세부사업계획시 확보하도록 명시하였다.



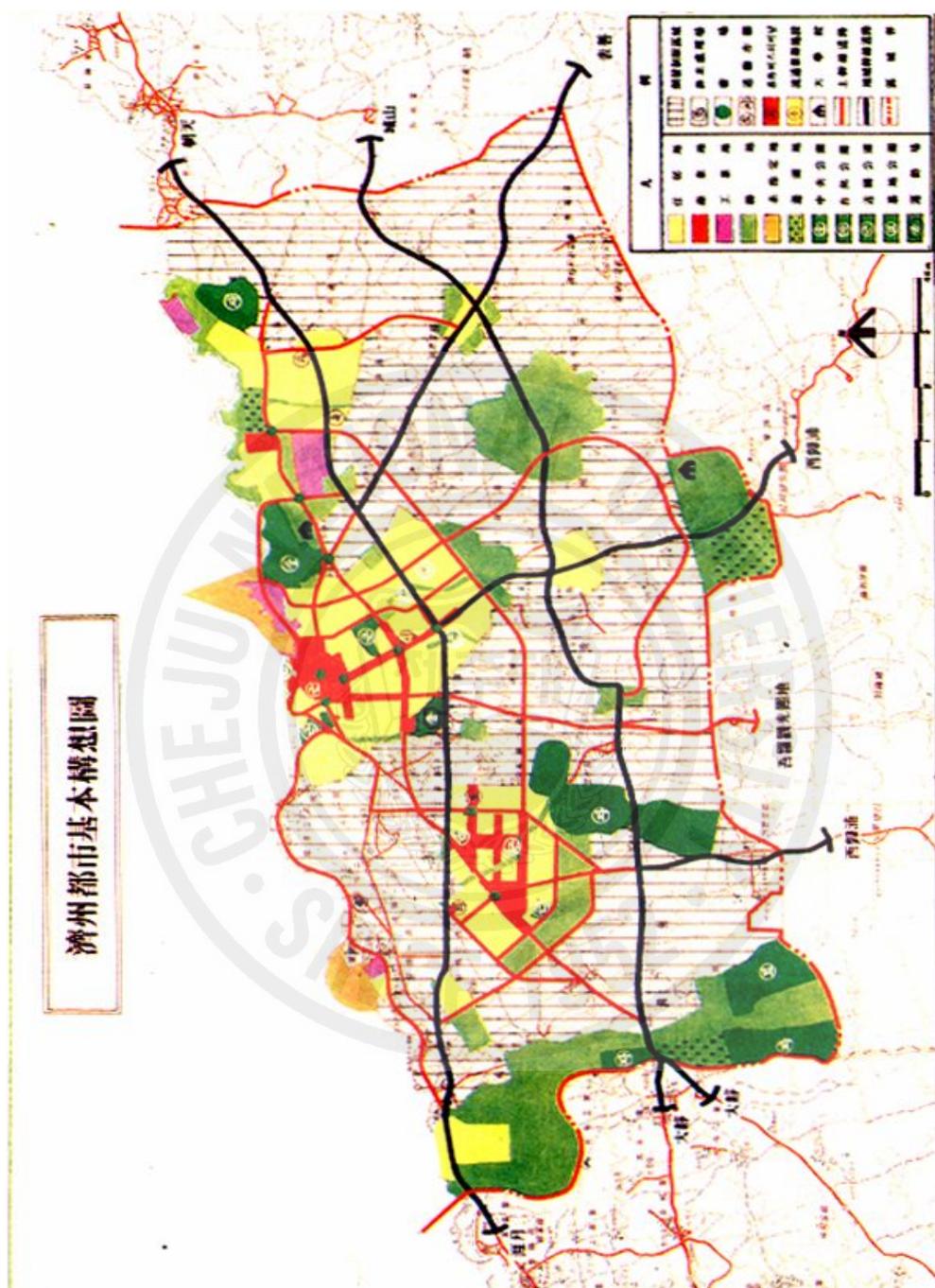


Figure 7. 3rd city fundamental plan(1992)

Table 19. Plan for park and green (1992)

구분		면적(km ²)	구성비(%)	비고
공 원	자연공원	5.267	61.9	
	근린공원	1.667	19.6	
	묘지공원	1.230	14.5	
	소계	8.164	96.0	
녹 지	완충녹지	0.336	4.0	
	경관녹지	0.004	0.0	
	소계	0.340	4.0	
계		8.504	100.0	

2. 제4차 도시관리계획

1) 계획수립의 배경 및 목적

제4차 도시관리계획은 제1차 도시기본계획의 제3단계(1991~1996년) 사업에 포함되는 계획으로서, 1990년을 기준년도로 하여 목표연도 2001년에 지향해야할 중기적 도시개발의 전략과 방향을 제시하고 부문별 도시개발계획 및 용도지역·지구 지정과 함께 도시계획시설계획 및 분야별 사업집행계획을 수립하고 도시계획변경·결정 조서를 작성하는 것이 주된 내용이다.

법정 도시계획의 근간이 되는 제반 도시정책 및 개발지표를 설정하여 도시행정의 원활화를 도모하면서 건설부 지침에 의거 상위계획과 조화되는 도시공간구조 및 정주환경의 질적 기준을 마련하고자 한 것으로 1992년 11월 19일 제주도 고시 92-31호로 결정되었다.

제4차 도시관리계획에서 특이한 점은 1989년 9월 5일 도시계획법 시행령의 개정에 따라 용도지역·지구의 변경이 수반되는 도시관리계획의 결정권한이 기존 건설부장

관에서 시·도지사로 권한위임이 이루어졌기 때문에 제주도지사가 제주시 제4차 도시관리계획을 결정하게 되어, 도시관리계획 결정에 따른 기간을 상당기간 단축할 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

이 계획은 목표연도 2001년 도시미래상 실현을 목표로 도시가 계속 성장 발전해오면서 발생된 제반 문제점과 주변 여건변화 등을 분석·검토하여 보다 실질적이고 합리적인 도시계획을 수립하고자 종래의 물리적 도시계획에서 보다 구체적으로 시설계획으로 보강하고 시민의 의사가 충분히 반영된 도시계획 수립을 목표로 하고 있다. 즉 도시기반시설의 확충정비와 공공시설의 적정배치로 안정된 정주체계를 확립하여 시민복지를 향상시키고, 주변 도시와의 연계성을 감안하여 광역계획측면에서 지역개발의 효율성을 제고하고자 도시재정계획에 의한 투자의 적정화와 투자비용의 조달방안을 강구하며 투자우선순위에 의한 단계적 투자로 투자효과를 극대화함으로써 쾌적하고 편리한 도시환경조성에 기여하고자 하였다.

2) 도시계획구역

제4차 도시관리계획의 대상구역은 제3차 도시계획구역 131.505km²에서 삼양3수원지 일부 0.0012km², 해변 점유 토지 0.02km², 병문천 주차장부지 0.005km²을 편입한 131.543 km²을 대상구역으로 하고 있어, 제3차 도시관리계획에 비해 0.038km²이 확대되었다.

Table 20. Decision and change of planned urban zone

구분	도시명	구역	면적(km ²)	비고
기정	제주	제주시 일부지역 북제주군 조천읍 일부 북제주군 애월읍 일부	131.505	건설부고시 제11호 (1991. 1. 9)
변경	제주	제주시 일부지역 북제주군 조천읍 일부 북제주군 애월읍 광령리 일부	131.543	편입면적 37,876㎡ 삼양3수원지 일부추가 (12,200㎡) 해변 점유 토지 편입 (20,976㎡) 병문천 주차장 부지 (4,700㎡)

3) 계획의 주요 내용

이 계획의 용도지역 계획을 보면, 일반주거지역이 11.025km²로 이전 계획에 비해 1.260km² 증가되었고, 준주거지역은 0.913km²로 이전에 비해 0.130km² 증가하였다. 일반상업지역은 이전에 비해 0.085km² 증가된 2.779km², 일반공업지역은 기존보다 0.086km² 감소한 1.412km²이 지정되었다. 마지막으로 녹지지역은 이전보다 1.351km² 감소한 113.255km² 지정되었는데, 보전녹지는 일부 증가하였다. 보전녹지지역은 기존보다 0.020km² 증가한 1.195km²이었지만, 자연녹지지역은 이전보다 1.371km² 감소한 110.713km²로 지정되었다.

계획인구 30만 명에 대하여 지구별 인구배분은 기존 중심시가지로서 장래개발의 한계성과 신제주로 도시기능 일부가 분산됨으로 인해 인구증가율이 둔화될 것으로 전망되어 중앙지구는 16만 명을 수용하는 것으로 계획하였다. 신시가지 개발을 촉진하고 있는 신제주지구에는 8만 명, 공업단지를 조성하는 삼양지구는 6만 명을 수용하도록 계획하였다.

도시기본상의 단계별 개발계획을 수용하고, 현재의 개발상태 및 재정관계를 고려하여 연차적으로 조성하였으며, 특히 제3단계(1992~1996년)의 주거용지는 택지개발사업, 토지구획정리사업 등의 목표연도와 일치하도록 하였다. 기존 도심부를 재정비하고 불량주거지를 개선토록 하였다.

Table 21. Decision and change of land use (1992)

구분		면적(㎡)			구성비(%)
		기정	변경	변경 후	
합계		131,505,000	37,876	131,505,000	100.0
주 거 지 역	소계	10,547,423	1,390,354	11,937,777	9.1
	전용주거지역	-	-	-	-
	일반주거지역	9,764,823	1,260,254	11,025,077	8.4
	준주거지역	782,600	130,100	912,700	0.7
일반상업지역		2,693,700	84,900	2,778,600	2.1
일반공업지역		1,498,550	-86,200	1,412,350	1.1
녹 지 지 역	소계	114,605,897	-1,351,178	113,254,719	86.1
	보전녹지지역	1,174,312	20,241	1,194,553	0.9
	생산녹지지역	1,347,550	-	1,347,550	1.0
	자연녹지지역	112,084,035	-1,371,419	110,702,616	84.2
미지정지역		2,159,430	-	2,159,430	1.6

4) 계획의 특징

제4차 도시관리계획의 특징적인 것은 재정 및 투자사업계획을 보다 현실화하여 세입·세출현황을 분석하여 세입원별 재정조달방법을 강구하고 있다는 점이다. 크게 주민세, 재산세, 도시계획세, 자동차세 등의 지방세와 제산세입, 사용료 및 수수료 수입, 잡수입 등의 세외수입, 그리고 제3섹터에 의한 경영수입 등으로 나누어 재원을 조달하여 매년 융통성 있게 사업계획을 수정·보완하고 투자우선 순위를 설정하여 투자의 효율성을 높이도록 하고 있다.

이를 위하여 도시성장과 인구정착에 기여하고 도시발전에 과급효과가 큰 사업, 주민욕구를 충족하고 공공서비스의 최소수준 유지에 필요한 사업, 생활권내 주민이 공동으로 이용할 수 있는 시설물, 도시규모에 비하여 부족한 시설물 등을 투자우선순위 결정의 기준으로 하여 도로포장 및 개설, 교육시설부문, 보건위생시설부문, 복지시설부문, 문화시설 부문, 기타 시설부문별 투자사업, 집행계획을 수립하였다.

3. 제4차 도시기본계획

1) 도시기본계획 변경 수립 경위

제3차 국토종합개발계획의 수립과 1994년 제주도종합개발계획의 수립은 기 수립된 제3차 제주시 도시기본계획(1992)의 변경요인으로 작용하였다. 제3차 국토종합개발계획은 국토공간의 균형성, 국토이용의 효율성, 국민생활의 쾌적성, 남북국토의 통합성을 주된 기조로 하고 있다. 제주도와 관련된 주된 계획내용을 보면, 제주도를 국내의 적인 관광지로 조성하기 위한 기반을 확충하고, 관광산업 육성을 통한 지역경제구조 개편, 자연환경의 보전 및 효율적 관리, 지하수의 보전·관리에 주안점을 두고 있다. 이를 위하여 관광지구 개발촉진 및 다양한 관광, 위락 프로그램 개발, 신공항건설 등 공항과 항만시설 확충 및 관광도로망 정비, 지역특화 대체작물의 개발, 지역별 특성에 따른 경관보전계획의 수립, 지하수 종합조사 및 수자원 관리체계의 일원화를 주된 추진전략으로 채택하고 있다.

또한 1994년에 수립된 제주도종합개발계획은 ①지역소득의 창출 및 최대화, ②쾌적한 생활 및 복지사회의 구현, ③향토문화의 진흥, ④자연경관과 인문환경의 보전 강화, ⑤개발혜택의 형평성 제고를 기본목표로 설정하였고, 이를 달성하기 위하여 1차 및 관광산업의 집중육성을 통한 지역산업구조의 개편·조정, 장소의 번영이 아닌 주민번영 추구, 자연경관 및 환경보전체계 확립, 사회간접자본 및 생활편익시설의 확충, 21세기 장기적 안목에서의 계획의 집행을 주된 추진전략으로 채택하고 있다.

국토종합개발계획 및 제주도종합계획의 변경으로 제주시 도시개발정책의 기본방향의 변화되었고, 각종 사회·경제적 여건이 변화됨에 따라 새롭게 21세기 제주시 발전 여건을 분석하고 이를 토대로 도시 미래상을 설정하는 일이 필요하게 되었다.

그러므로 제4차 제주시 도시기본계획의 수립은 상위계획과 사회·경제적 제반여건의 변화를 수용할 수 있는 새로운 도시 미래상을 설정하고 이를 달성하기 위한 도시 개발전략을 마련하는 것을 목표로 하고 있다.

제4차 도시기본계획은 도시기본계획 수립경위를 살펴보면 1990년 4월 10일 도시기본계획 수립 용역을 도화종합기술공사와 체결하면서 계획수립에 착수하였다. 1996년 11월 6일 도시기본계획에 대한 공청회를 개최하였고, 이를 바탕으로 1997년 1월 16일에 제주시 도시계획위원회의 자문을 받았고, 동년 2월 18일에는 시의회의 의견을 청취하였다.

1997년 7월 31일 공청회, 시 도시계획위원회 자문, 시의회 의견청취 결과에 대한 내용을 보완한 후 제주도 지방도시계획위원회의 자문을 거친 후 동년 8월 19일 건설교통부에 도시기본계획 승인신청을 하였다. 1997년 11월 28일 제4차 제주시 도시기본계획에 대한 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 후 동년 12월 12일 건설교통부 장관에 의해 제4차 제주시 도시기본계획에 대한 승인이 이루어졌다.

Table 22. Promotion background of 4th city fundamental plan (1997)

일시	추진사항
1996. 4. 10	도시기본계획 수립 용역착수(도화종합기술공사)
1996. 11. 6	도시기본계획 수립에 따른 공청회 개최
1997. 1. 16	제주시 도시계획위원회 자문
1997. 2. 18	제주시 의회 의견 청취
1997. 4. 1	제주도 지방도시계획위원회 자문 신청(제주시 → 제주도)
1997. 7. 31	제주도 지방도시계획위원회 자문
1997. 8. 19	도시기본계획 승인 신청(제주도 → 건설교통부)
1997. 11. 28	중앙도시계획위원회 심의
1997. 12. 12	제4차 도시기본계획 승인(건설교통부장관)

2) 계획수립의 범위 및 도시 미래상

제4차 도시기본계획의 시간적 범위는 1996년을 기준년도로 하여 2016년까지 20년의 기간을 설정하고 있고, 공간적 범위는 제3차 도시기본계획의 도시계획구역 면적 131.543km²보다 1.146km² 증가한 132.689km²을 대상으로 하고 있다. 제4차 도시기본계획

에서 도시계획구역이 변경된 원인 제주시 도시계획구역과 행정구역을 최대한 일치시키기 위하여 기존 제주시 도시계획구역내에 포함되었던 북제주군 애월읍, 조천읍 일부 지역 3.646km²을 도시계획구역에서 제척하였고, 도시계획구역에서 제외되어 있던 외도동 일부지역(1.391km²)과 제주의항 편입 예정인 미지정지역이 편입되었기 때문이다.

계획의 내용적 범위를 볼 때 계획인구 지표의 현실여건을 감안하여 이를 조정하고 이에 따른 각종 사회경제지표, 시민의 질적·양적 기준을 충족할 수 있도록 도시계획 관련시설 지표의 재조정, 신규 편입지역과 기존 도시가 연계될 수 있는 도시기본계획 수립, 불합리한 용도지역의 조정, 기타 관련계획 및 불합리한 내용의 검토 조정을 그 주요 골자로 하고 있다.

이와 같은 도시계획의 시간적·공간적·내용적 범위를 충족하고 보다 현실적인 도시기본계획을 구현하고자 다음과 같은 계획수립의 기본원칙 아래 도시기본계획의 변경이 이루어졌다.

첫째, 도시 미래상 실현을 목표로 하는 장기적이며 종합적이고 미래지향적으로 계획을 수립한다.

둘째, 창의적이고 포괄적인 계획으로서 시행과정과 변화에 대한 탄력성이 확보된 계획을 수립한다.

셋째, 상위계획 및 관련계획을 수용한 도시관리계획의 기본이 되는 계획이자, 정주환경을 조성하기 위한 종합계획으로서의 역할을 충족시킨다.

마지막으로, 인구정착에 부응하는 시설물 및 도시규모에 따른 부족시설을 보충하는 정책을 수립한다.

3) 도시기본구상

제4차 도시기본계획에서는 ①21세기 미래지향적 국제적 관광도시, ②도시계획과정에 대한 주민참여 기회와 통로를 확대하여 민의행정을 정착시키고, ③광역적 도시행정의 대비하고, ④지역실정을 고려한 산업을 육성하고, ⑤환경친화적이고 지속가능한 개발을 추진하기 위하여 산악지대, 중산간지대, 해안지대별로 경관계획을 수립하여 청정도시 환경을 조성하는 것이 21세기에 제주시가 당면할 여건으로 예측하고 있다.

이러한 21세기 제주시 여건을 바탕으로 국제관광전원도시, 국제교류도시, 문화예술

도시, 미래형 복지도시, 중추관리도시 등을 2016년 제주시 미래상으로 설정하였고, 이를 달성하기 위하여 도시정주공간 정립, 지역간·도시내 교통체계 개선, 공항시설 정비 및 확충, 항만기능 특화, 자연환경 및 청정해역 보존, 산업구조 개편을 통한 국가 경쟁력 강화, 국제관광도시로의 육성, 문화예술·관광의 교류 활성화, 생활편익시설 및 복지시설 확충, 친수공간의 확보 등을 주된 도시개발전략으로 채택하고 있다.

도시미래상을 실현할 수 있는 도시공간구조 기본구상을 위하여 ①주민의견을 최대한 수용하여 도시공간구조를 설정하고, ②도시공간의 효율적 개편으로 지역발전 기반을 구축하며, ③1차산업과 관광산업을 중심으로 한 지역경제 활성화 기반을 조성하며, ④생활권별 토지이용, 교통의 정비, 생활환경시설의 정비확충 및 주변생활권과의 연계체계 확립, ⑤생활권별 기능분담으로 도심균형개발 및 효율적 개발규모를 도모하는 것을 기본방향으로 설정하였다.

이를 위하여 방사선 도로에 의한 수지형, 환상형 패턴을 도시발전의 패턴으로 설정하였고, 도시구조의 다핵화를 위하여 중앙생활권은 항만, 레저, 교육, 문화기능을, 신제주생활권은 행정, 위락, 관광서비스 기능을, 삼양생활권은 유통, 위락, 경공업 기능을 특화시킴으로써 생활권별로 기능분담을 하였다. 교통망체계를 강화하기 위하여 지역간 간선도로는 고속화를 유도하였고, 시가지내 격자형을 그리고 지역간 교통체계는 방사환상형 패턴을 교통망의 기본골격으로 설정하고 있다. 공원녹지의 체계화를 위하여 개발제한구역, 공원, 녹지, 해안, 하천 등이 연계되는 공원녹지체계를 구축하였으며 공원녹지체계를 보다 더 강화시키기 위하여 녹지체계상의 관광요소의 적극적 개발을 유도하였다.

이 계획에서 설정된 목표인구 38만인을 수용하기 위한 도시정주공간을 정립하기 위하여 도시공간구조의 기본구상을 위한 기본방향으로 주민의견을 최대한 수렴하여 도시공간구조 기본구상을 하고, 도시공간의 효율적 개편을 통하여 21세기에 예상되는 제주시의 여건으로 21세기 미래지향적 국제적 관광도는 2016년 제주시의 미래상을 제주도의 중핵관리도시, 국제적 관광도시, 주산물의 내륙연결 중심도시에 두고 계획인구 38만 명을 수용할 주거, 생산, 위락공간을 확보하고 도시특성을 살릴 수 있는 기능을 강화하여 생활편익시설, 복지시설 등 도시기반시설을 확충 적정 배치하고 자연환경을 보호하여 쾌적한 도시환경을 창출하고자 하고 있다.

이를 위하여 도시구조발전의 기본패턴은 1984년 기본계획과 동일한 형태인 방사상

도로에 의한 수지형(手指型)으로 하고 중심상업기능을 지닌 기존 시가지와 중심업무 기능을 부여한 신제주지구, 산업기능을 지닌 삼양지구의 3핵 구조로 유도하도록 하였다.

교통망이나 공원녹지계획의 기본적 틀은 1984년 도시기본계획과 크게 달라지지 않은 것으로 시가지내는 격자형 패턴으로 하고 지역간은 방사형 패턴을 체계화하여 지역간 간선도로의 고속화를 유도하고자 하였다.

공원녹지 공간 역시 하천변 경관녹지를 조성하여 공원과 연계성을 도모하고 개발 제한구역을 존치하여 녹지공간을 최대한 확보하도록 하였으며 관광요소의 적극적 개발을 유도하고자 하였다.

위와 같은 도시기본구상의 목표와 기본구조를 달성하고자 하는 개발전략으로 ①인구 38만인을 수용하기 위한 도시정공간 정립, ②산업구조 개편으로 국가경쟁력 및 발전 강화, ③지역간 도시내 교통소통을 위한 교통체계의 개선, ④항만의 기능 특화, ⑤공항시설의 정비 및 확충, ⑥문화, 예술, 관광의 교류활성화, ⑦자연환경보전 및 청정해역의 수질보전을 통한 에코폴리스(ecopolis)의 실현 등 7개의 전략을 채택하고 있다.

4) 인구배분계획

제4차 도시기본계획은 생활권에 따른 인구배분계획에 있어 생활권 설정 시 ①역사성에 바탕을 둔 정주단위를 고려한 행정구역 중시, ②현재 인구분포, 토지이용, 교통상황 등 생활여건 수용, ③장래 도시발전을 감안한 계획의도적 여건 고려, ④도시기반시설의 형평성 확보와 최저수준의 충족을 생활권 설정의 전제조건으로 하였고, 도시기본계획의 일관성 유지를 위하여 기정 도시기본계획상의 생활권을 수용하되 계획구역의 변경에 따른 일부 불합리한 부분만을 조정하는 것을 기본방향을 설정하고 있다.

생활권은 대생활권, 중생활권, 소생활권으로 위계를 형성하고 있으며, 대생활권은 도시전체, 중생활권은 지역단위 생활권, 소생활권은 행정동단위 생활권으로 구성되고 있어, 생활권별 인구배분은 중생활권 단위로 이루어지고 있다.

Table 23. Planned population by zone of life (1997) (unit: thousand person)

구분	1995	2001	2006	2011	2016
중앙생활권	169.7	175	183	190	200(10)
신제주생활권	57.1	70	88	88	95(7)
삼양생활권	28.8	45	72	72	85(3)
계	255.6	290	320	350	380(20)

주 ()안 인구는 개발제한구역 및 녹지지역에 거주하는 인구를 의미

제4차 도시기본계획의 계획인구 38만인을 신제주생활권, 중앙생활권, 삼양생활권으로 배분한 결과 2016년 목표연도에 각각 신제주생활권 95,000명, 중앙생활권 200,000명, 삼양생활권 85,000명을 수용하도록 인구를 배분하고 있다. 이중 개발제한구역 및 녹지지역에 거주하는 인구를 약 2만 명으로 전망하여 각 생활권별로 배분하였다.

5) 토지이용계획

도시기본계획에서 토지이용계획은 주거용지, 상업용지, 공업용지에 대한 수요추정과 기존 토지이용현황과 기성 도시계획 등을 감안하여 용도별 입지배분에 관한 계획이다.

도시기본구조와 연관된 토지이용계획을 수립하고, 기성 도시기본계획을 수용하여 여건변화를 고려하여 일부 불합리한 부분을 수정하며, 해안변과 매립지를 적극 활용하여 관광 및 항만기능을 극대화하고, 불합리한 토지이용으로 인한 장기적, 고질적, 민원해소를 위한 토지이용 재편성을 토지이용계획의 기본방향으로 설정하고 있다.

주거용지의 경우 토지의 집약적 이용과 밀도배분을 고려하여 19.552km²으로 계획하였다. 상업용지는 관광도시로서의 기능을 제고하기 위하여 기성 상업용지는 최대한 존치하고 관광도시로서의 기능을 제고하고 간선가로변 노선상가의 현실화를 통한 상가기능 활성화를 위해 제3차 도시기본계획보다 면적이 증가된 3.712km²이 배정되었다. 그러나 공업용지는 제주시가 관광도시로 개발된 점과 산업구조 변경추이 등을 감안하여 공업지역 수요추정보다 공업용지 면적을 하향 조정하였고, 기존 화북공업단지도 비공해업종 유치를 위하여 일반공업지역에서 준공업지역으로 용도를 변경하도록 계획을 수립하였다.

제4차 도시기본계획에서는 기존 3개 생활권을 유지하되 기능을 조절하는 것을 원칙으로 하여, 중앙생활권은 향만, 레저, 교육, 문화기능을, 신제주생활권은 행정, 위락, 관광서비스 기능, 삼양생활권은 유통, 위락, 경공업 기능을 각각 담당하도록 생활권별로 기능을 부여하였다. 또한 2016년 목표인구 38만 명을 수용하기 위하여 제3차 도시기본계획에 녹지지역으로 남아있던 노형, 오라, 화북, 봉개 등의 지역을 주거용지로 변경하였고, 권역별 서비스 기능을 강화하기 위하여 고마르, 시민회관, 시청 주변지역을 주거용지에서 상업용지로 변경하였고, 해양관광을 활성화시키기 위하여 삼양유원지를 확장하는 계획을 수립하였다.

Table 24. Plan for land use (1997)

구분	면적 (km ²)			구성비(%)	비고
	기정	증감	변경		
계획구역	135.52	0.163	135.683	100.0	
시가화구역	23.107	2.103	25.21	18.5(100.0)	
주거용지	18.082	1.470	19.552	14.4(77.8)	
상업용지	3.712	0.051	3.763	2.8(15.8)	
공업용지	1.313	-0.492	1.805	1.3(7.2)	
녹지	110.351	-4.715	105.636	77.9	
미지정지	2.609	2.865	5.474	3.6	

주 : 1. ()는 시가화구역에 대한 구성비

2. 상업지역 계획은 기정계획상의 면적오차 0.25km² 정정

Table 25. Distribution of land use by zone of life (1997)

(unit: km)

구분	계	중앙지구	신제주지구	삼양지구
계	25,120	12,107	6,673	6,250
주거지역	19,552	9,083	5,378	5,091
상업지역	3,763	2,218	1,335	0,210
공업지역	1,805	0,806	0,050	0,949

6) 단계별 개발계획

단계별 개발계획은 ①도시공간구조의 개편전략과 직결되는 사업 및 기 확정사업을 우선적으로 시행하고, ②개발의 효율성 제고 측면에서 개발효과가 큰 부문부터 단계별로 개발하며, ③자연적인 개발여건 및 개발의 경제·사회적 제역여건이 적은 지역부터 우선적으로 개발하고, ④기존 시가지의 재개발은 각 생활권별 개발잠재력 및 재정여건 등을 고려하여 추진하며, ⑤자연녹지의 택지개발은 지정 택지개발예정지구를 우선적으로 개발하고 기타 개발가능지는 각 생활권별 개발수요에 따라 단계적으로 개발하는 것을 기본방향으로 하고 있다.

이러한 단계별 개발계획의 기본방향을 충족시키기 위하여 제1, 2단계(1996~2006)에는 지정 개발계획 및 도시기반시설의 정비·확충에 주력하고, 제3, 4단계(2007~2016)에는 토지수요의 변동 등 계획지표상의 변동요인을 고려하여 이를 수용할 수 있도록 시가지 개발을 재조정하고 있다.

Table 26. Development plan for each stage (1997) (unit: km)

구분	1996	2006	2011	2016
주거지역	14,648	15,134	17,587	19,552
상업지역	3,406	3,619	3,759	3,763
공업지역	1,421	1,421	1,421	1,805
계	19,475	20,174	22,767	25,150

7) 교통망계획

제4차 도시기본계획은 ①기존도로는 최대한 수용하되 신시가지의 가로망은 지형조건 및 자연수림을 고려하여 계획하고, ②3개 생활권의 연계 교통체계를 확립하며, ③외부순환·우회도로망 건설로 지역간 통과교통량을 우회시키며, ④도시권역간 내·외곽 도시환상형 교통축을 구축하여 기존 방사형 가로망 패턴에서 방사순환형 패턴으로 전환, ⑤도로율 제고를 위한 투자계획의 수립 및 주차공간 확보를 위한 적극적 시책을 유도하는 것을 교통계획의 기본방향으로 설정하고 있다.

이러한 기본방향을 충족시키기 위한 노선의 기본축은 크게 동서축, 남북축, 그리고

순환축으로 계획되었다. 먼저 동서축의 경우 노형동 서부관광도로, 오라동, 이도동, 화북동을 연결하는 대로 노선과 기존 삼양동 대로 1류 1호선을 활용하여 동서간 지역간선도로기능을 부여하며 일부 구간은 환상형으로 구축한다. 중산간도로는 일부구간의 선형을 변경하여 지역간도로 기능을 부여하며, 동·서측부를 일주도로와 연결하여 시가지 우회도로로 활용한다. 해안변 기 개설도로와 계획도로를 대상으로 해안관광도로로 활용함과 동시에 도시간선기능을 부여하며 환상형 도로체계를 구축한다. 생활권간 연계성 강화를 위해 신제주 연동로, 선동로와 이도동의 중로 1-11호선을 연결하여 보조간선도로 기능을 부여하고 있다.

다음 남북축의 경우 제1, 2횡당도로는 기정계획을 수용하며 시가지 내부도로는 주간선도로, 시가지외곽부는 지역간도로 기능을 부여하며, 외항건설계획에 따른 물동량을 처리하기 위하여 외항~거로마을 황상평~영평상동으로 이어지는 도로를 계획하여 도시간선 및 지역간선도로 기능을 부여하고, 봉개동 지방도 113호선으로부터 분기하여 절물자연휴양림을 연결하는 도로에 지역간선도로 기능을 부여하고 있다.

마지막으로 순환축은 도심순환축과 외곽순환축으로 구성되는데, 도심순환축은 ‘탐동로~10호 광장~남성로~대교로’를 1차 순환축으로, ‘탐동로~삼성로~전농로~용도로’는 2차 순환축으로 설정하였고, ‘용두로~탐동로~삼양유원지~우회도로’는 외곽순환축으로 설정하여 계획하였다.

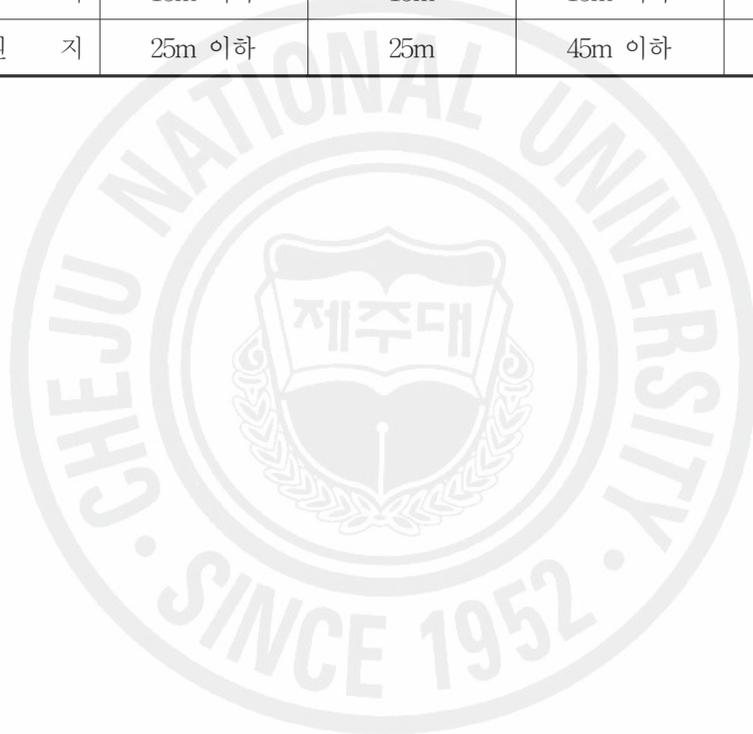
제4차 도시기본계획에서는 1996년 수립된 제주도 자전거이용시설 정비기본계획보고서의 내용에 따라 자전거이용권역을 설정하고 자전거 도로망을 구상하고 있다. 교통시설계획을 볼 때, 광양교에서 동광양교까지 구간에 지하도로를 건설하여 도심지 주차난 해소를 위한 주차공간을 확보하고, 도심부 지하에 주차장을 개발하는 방안도 같이 강구되고 있다.

8) 경관고도 규제계획

1994년 수립된 제주도종합개발계획에 의한 경관고도규제계획 수립의 일환으로 특색있고 다양한 도시경관 연속 미 도시발전의 탄력성 제고를 위한 경관고도 규제계획 방안을 제시하기 위하여 제주시 중앙, 삼양생활권(1996) 및 신제주(1996)를 대상으로 경관고도 규제계획이 수립되어 그 주된 내용이 제4차 도시기본계획에 반영되었다.

Table 27. Height standard of building by the restriction plan of landscape height

구분	신제주	중앙	삼양	비고
일반주거지역	25~45m 이하	20~30m	40m 이하	
준주거지역	35~45m 이하	30~40m	-	
일반상업지역	20~55m 이하	20~55m	40m 이하	
일반공업지역	-	-	20m 이하	
녹지	15m 이하	15m	15m 이하	
유원지	25m 이하	25m	45m 이하	



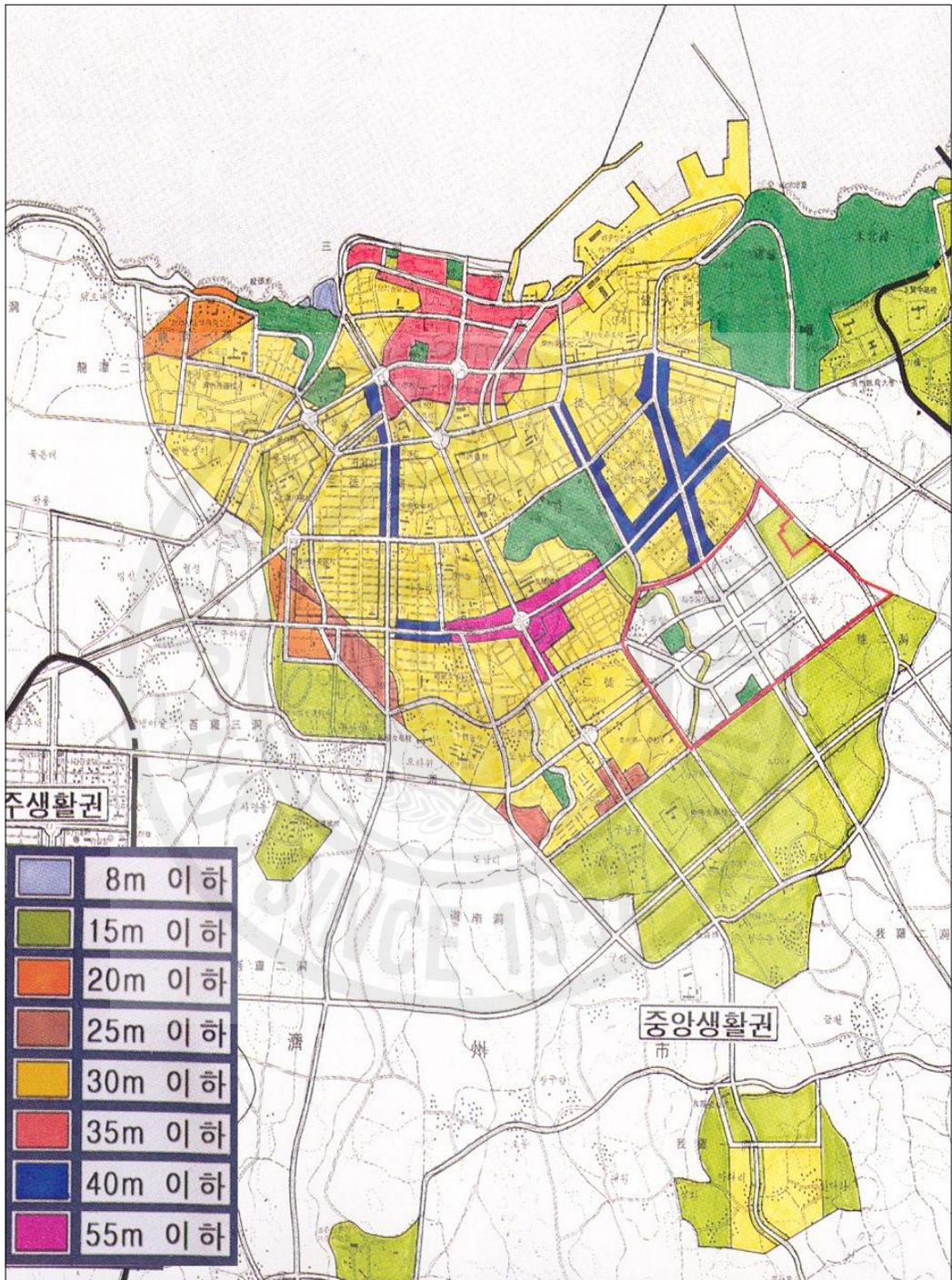


Figure 8. Restriction status of landscape height in central zone of life

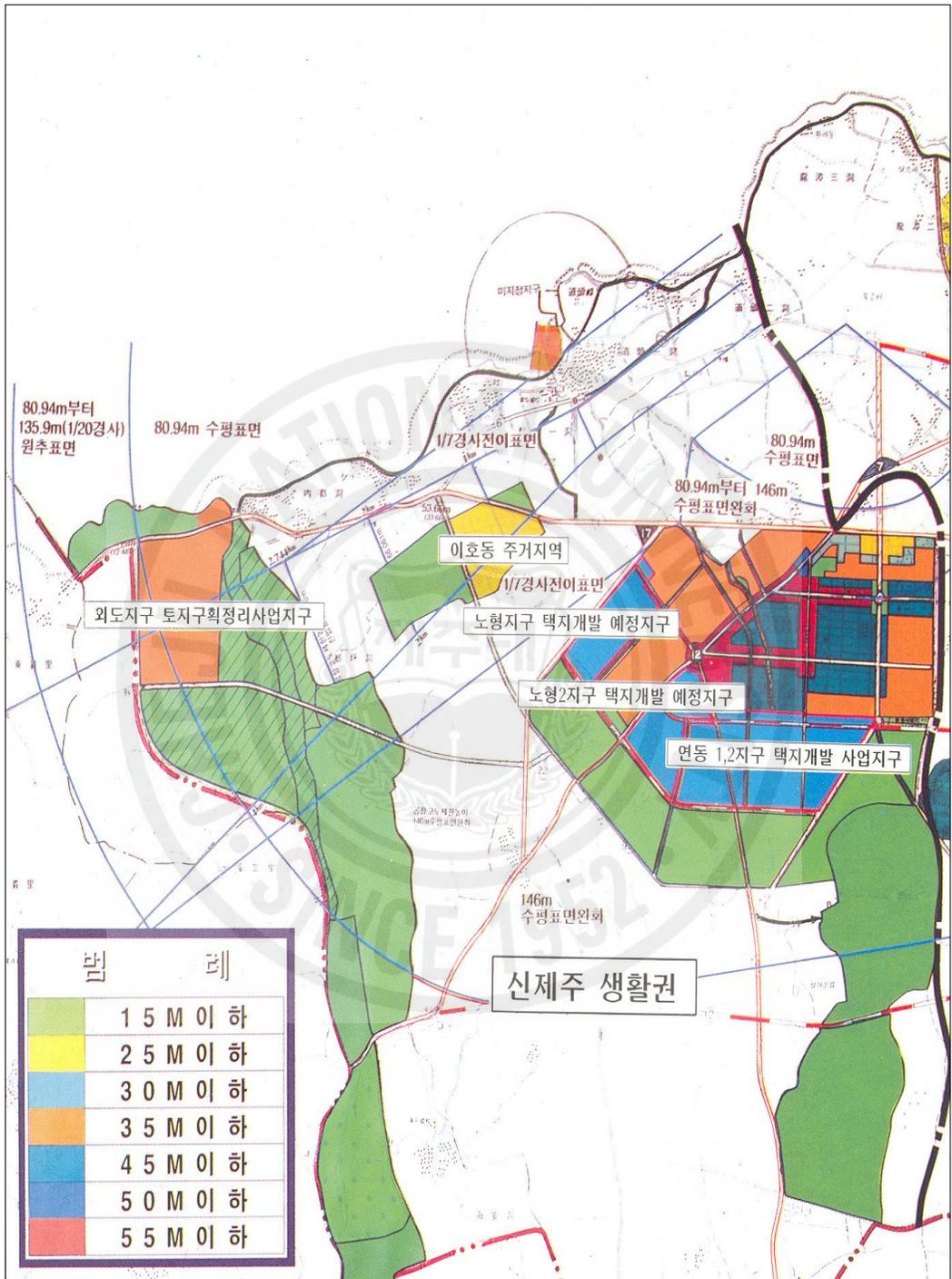


Figure 9. Restriction status of landscape height in western zone of life

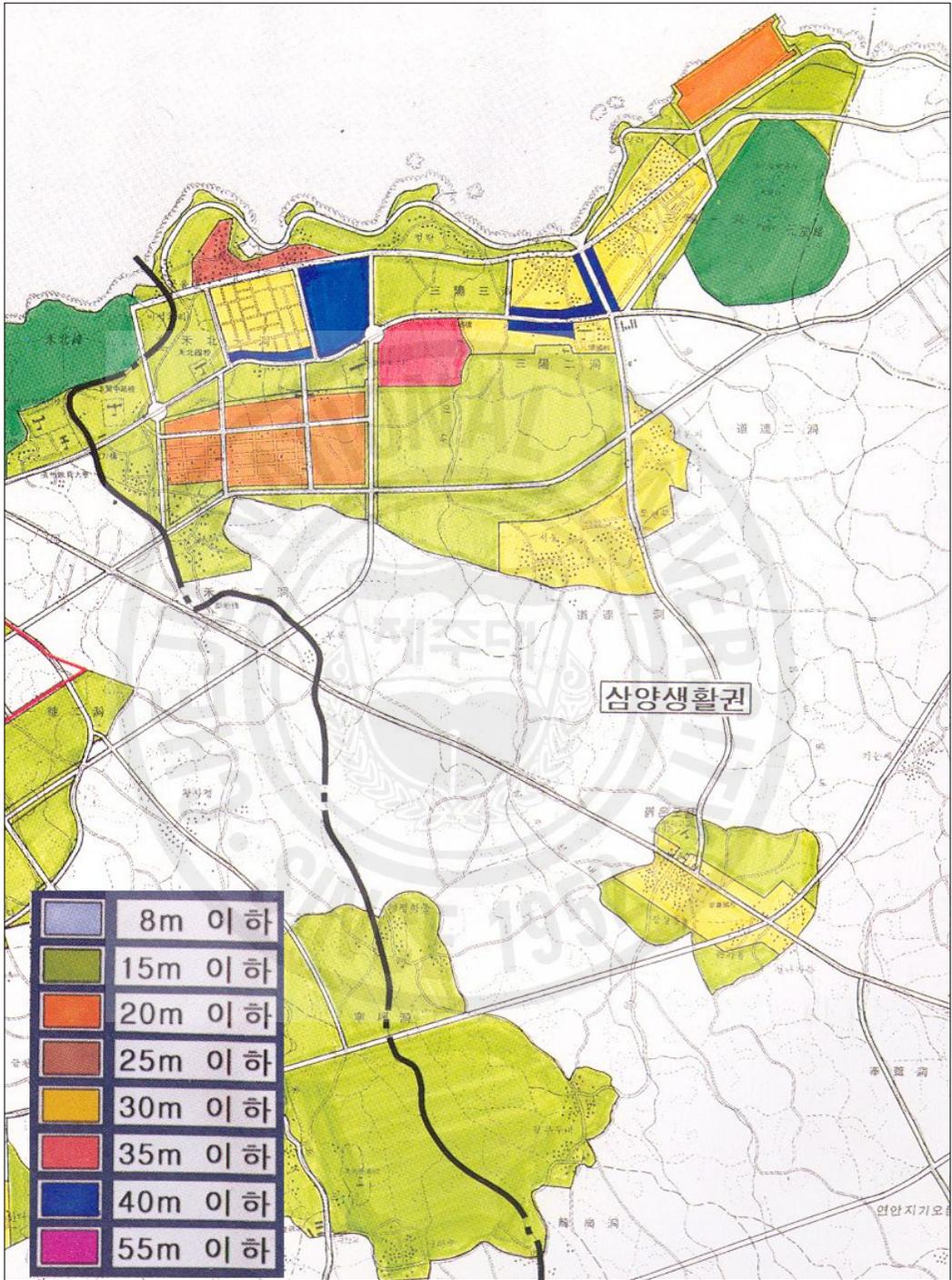


Figure 10. Restriction status of landscape height in eastern zone of life

2016년 제주시기본구상도(기정)

- 범례**
- 주거용지 (Yellow)
 - 상업용지 (Orange)
 - 공용지 (Purple)
 - 취락지 (Green)
 - 자연환경보전지 (Light Green)
 - 개발제한구역 (Blue)
 - 미지정지 (White)
 - 농·시·림 (Green)
 - 도시농·시·림 (Green)
 - 시정비사업지 (Green)
 - 지역간도로 (Red)
 - 주요간도로 (Red)
 - 보조간도로 (Red)

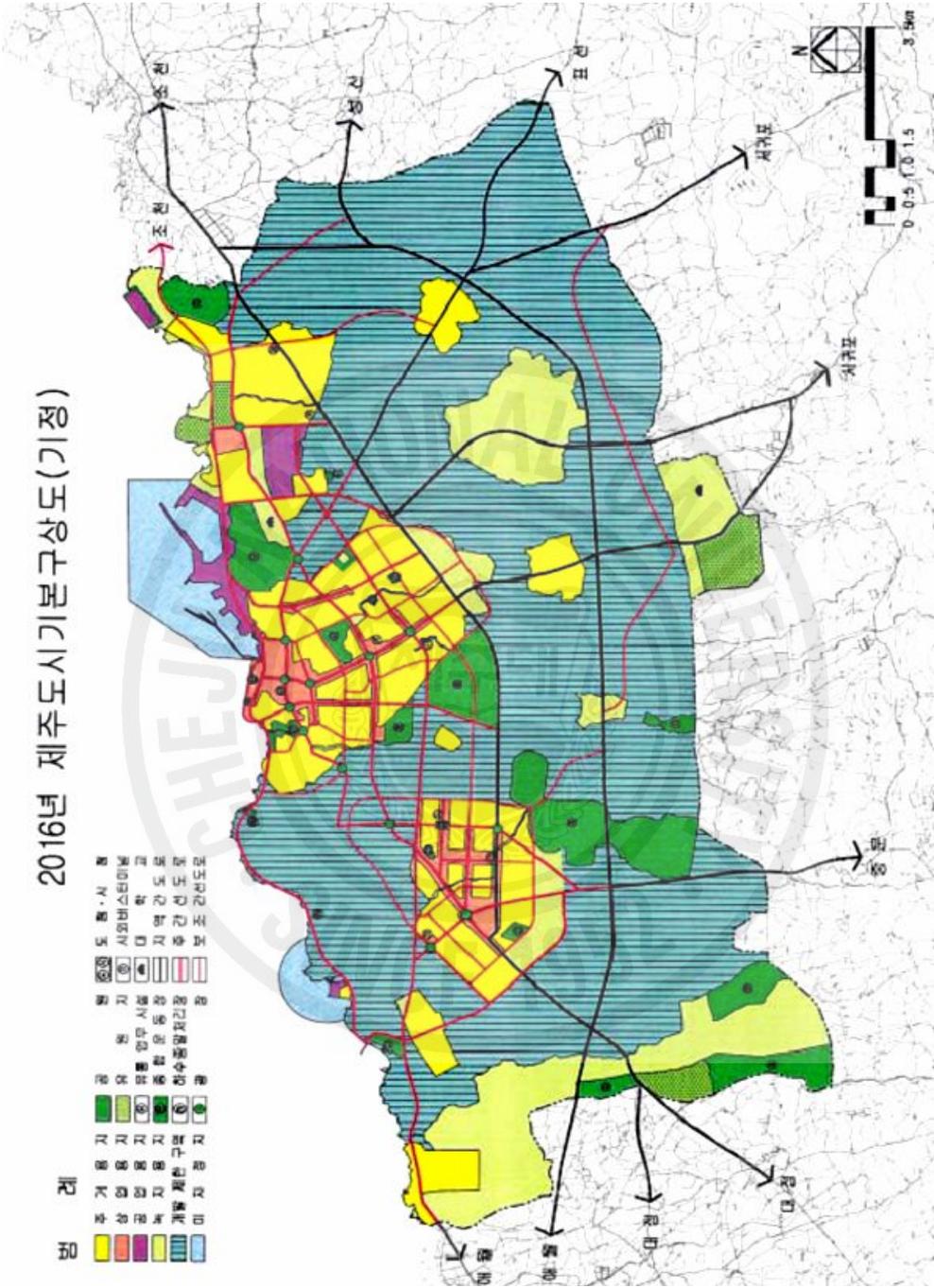


Figure 11. 4th city fundamental plan (1997)

경관고도 규제계획은 ①확일적 규제를 지양하고 특화된 경관고도 규제계획 수립, ②도시발전과 시민생활의 질적 향상을 위한 도시기능의 확대를 지향하며, 경관고도 규제완화에 따른 도시밀도의 증가와 도시기반시설의 용량 고려, ③시가지내 블록을 경관고도 규제계획이 기본단위로 하여 경관에 대한 직접적 규제관리와 토지이용의 개선을 동시에 추구하기 위하여 경관규제의 적성 완화선을 설정하는 것을 계획의 기본원칙으로 하고 있다.

제4차 도시기본계획에서는 이러한 생활권별 고도규제계획의 규제계획을 그대로 수용하면서 용도지역과 블록별로 고도규제 기준을 달리하고 있다. 고도규제계획의 내용을 간략히 살펴보면, 중앙생활권과 신제주 생활권의 최고고도는 55m, 삼양생활권의 경우는 45m(삼양유원지)로 설정하였다

9) 공원녹지계획

도시공간구조에 적합하고 도시개발방향에 부합되는 공원·녹지체계를 마련하고, 시민의 여가선용 변화에 부응할 수 있는 종합적, 체계적인 구상, 생활권별 공원·녹지·유원지의 적정 공급·배분, 개발제한구역, 공원, 녹지, 해안, 하천 등이 연계되는 공원녹지체계를 구축하는 것을 제4차 도시기본계획 중 공원녹지계획의 주된 구상이다.

이를 위하여 공원의 입지적 특성과 개발여건을 고려하여 도시공간구조 변화에 따른 일부 공원의 조성하여 생활권 체계에 부합하는 공원체계를 구축하고, 기존 공원 중 미개발 공원의 적극적인 개발을 유도하는 것을 기본방향으로 설정하여, 2016년 1인당 24.12㎡의 공원이 확보될 수 있도록 계획하였다. 이는 제3차 도시기본계획과 비교해 볼 때, 1.003km² 증가된 것이고, 공원유형별로 볼 때, 근린공원은 기존 보다 1.731km² 증가하였고, 자연공원과 묘지공원의 면적은 소폭 감소하였다.

Table 28. Plan for park and green (1997)

구분	기정(k㎡)	증감(k㎡)	변경(k㎡)	비고
자연공원	5,267	-0.159	5.108	
근린공원	1,666	1,731	3,397	
묘지공원	1,230	-0.660	0.57	
체육공원	0	0.091	0.091	
소계	8,163	1.003	9.166	

Table 29. Plan for park development for each stage (1997)

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
공원명	중앙공원	사라봉공원	원당봉공원	방일리공원
	이호공원		남조봉공원	해안 1,2 공원
	방선문공원		묘지공원	
	신산공원			
	용담공원			

단계별 공원개발계획을 보면 1단계 기간 동안 중앙공원, 이호공원, 방선문공원, 신산공원, 용담공원을 개발하고, 2단계 기간에는 사라봉공원, 3단계에는 원당봉공원, 남조봉공원, 묘지공원, 4단계에는 방일리공원과 해안 1, 2공원을 개발하는 것을 계획하고 있다.

도시생활공간의 광역화에 따른 기존 녹지의 잠식을 방지하기 위한 녹지보전을 전제로 하되 불합리한 부분을 조정하는 것을 녹지계획의 기본방향으로 설정하였고, 주로 시설녹지에 중점을 두고 계획이 이루어졌다. 녹지계획에서 유희저장시설과 공업지역 주변에 완충녹지대를 설치하고, 경관이 수려한 하천변에 경관녹지로 지정하고 있다.

4. 제5차 제주도시관리계획

1) 계획수립의 목적과 추진경위

제5차 제주도시관리계획(1999)은 제4차 도시기본계획에 따른 구체화 계획으로 향후 10년간 (1997~2006) 시행해야 할 기본계획의 전략과 방향을 설정하고, 각종 도시계획의 개별적 수립, 시행으로 각 계획간의 상충으로 인한 도시발전의 저해요인을 제거하고 유기적 연계체계를 구축하여 도시를 계획적으로 개발하는 것을 목표로 하고 있다.

제5차 도시관리계획의 공간적 범위는 도시계획구역 132.689km²을 대상으로 하고 있으며, 시간적 범위는 기준년도 1996년에 목표연도 2006년으로 설정되어 있어, 10년 중장기 계획적인 성격을 띠고 있다. 이 계획은 도시기본계획의 토지이용계획에 근거하여 용도지역·지구·구역을 계획하고, 각종 도시계획사업과 도시계획시설에 대한 계획을 주된 내용으로 담고 있다.

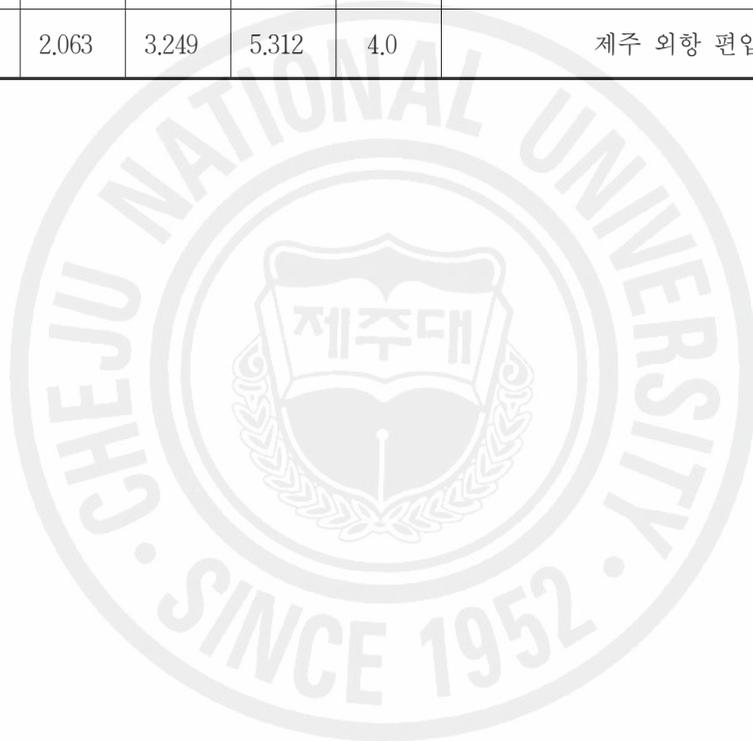
이 계획의 추진경위를 보면 1997년 4월 19일 도화기술공사와 용역계약을 체결하면서 계획수립에 착수하여, 1998년 2월 시의회, 시장에 대한 중간보고와 동년 3월 관리계획(안)에 대한 주민의견 청취 후 제주시 도시계획위원회의 자문을 구했다. 1998년 4월 관리계획(안)에 대한 시의회 의견 청취 후 1998년 5월 29일 제주도에 도시관리계획(안) 결정 신청을 하여 1999년 1월 5일 제주도 고시에 의하여 도시관리계획이 변경·결정되었다.

2) 도시계획구역

제5차 도시관리계획의 도시계획구역은 도시계획행정의 효율성을 높이기 위하여 도시계획구역과 행정구역을 일치시키기 위한 일환으로 제4차 도시관리계획의 대상구역 내에 포함되었던 북제주군 애월읍, 조천읍 일부지역을 제척하였고, 제주시 외도동 일부지역은 행정구역 경계와 일치하도록 도시계획구역으로 편입하였다. 또한 미지정지역으로 남아 있던 제주 외항 일부지역을 편입하여 제5차 도시관리계획의 도시계획구역은 총 132.689km²에 이르게 되어, 기정 도시계획보다 1.146km² 확대 지정되었다.

Table 30. Decision and change of planned urban zone (1999)

구분	면적 (km ²)			구성비 (%)	비고
	기정	증감	변경		
계	131.543	1,146	132.689	100.0	
제주시	125.834	1,391	127.225	95.9	외도동 일부 편입
북제주군	3,646	-3,494	0.152	0.1	북제주군 조천·애월읍 일부 제척
미지정지	2,063	3,249	5,312	4.0	제주 외항 편입



2016년 제주시기본구상도(기정)

- 범례**
- 주거용지 (Yellow)
 - 상업용지 (Orange)
 - 공용용지 (Purple)
 - 취락지 (Light Yellow)
 - 개발제한구역 (Blue Hatched)
 - 미지정지 (Light Green)
 - 농지 (Green)
 - 산림지 (Dark Green)
 - 유역지 (Light Green)
 - 무분류지역 (Light Green)
 - 농림지역 (Green)
 - 농수목지구 (Green)
 - 미지정지 (Light Green)
 - 도청·시청 (Blue)
 - 시정비사업지 (Blue)
 - 대학교 (Blue)
 - 지역간도로 (Red)
 - 주요간도로 (Red)
 - 보조간도로 (Red)

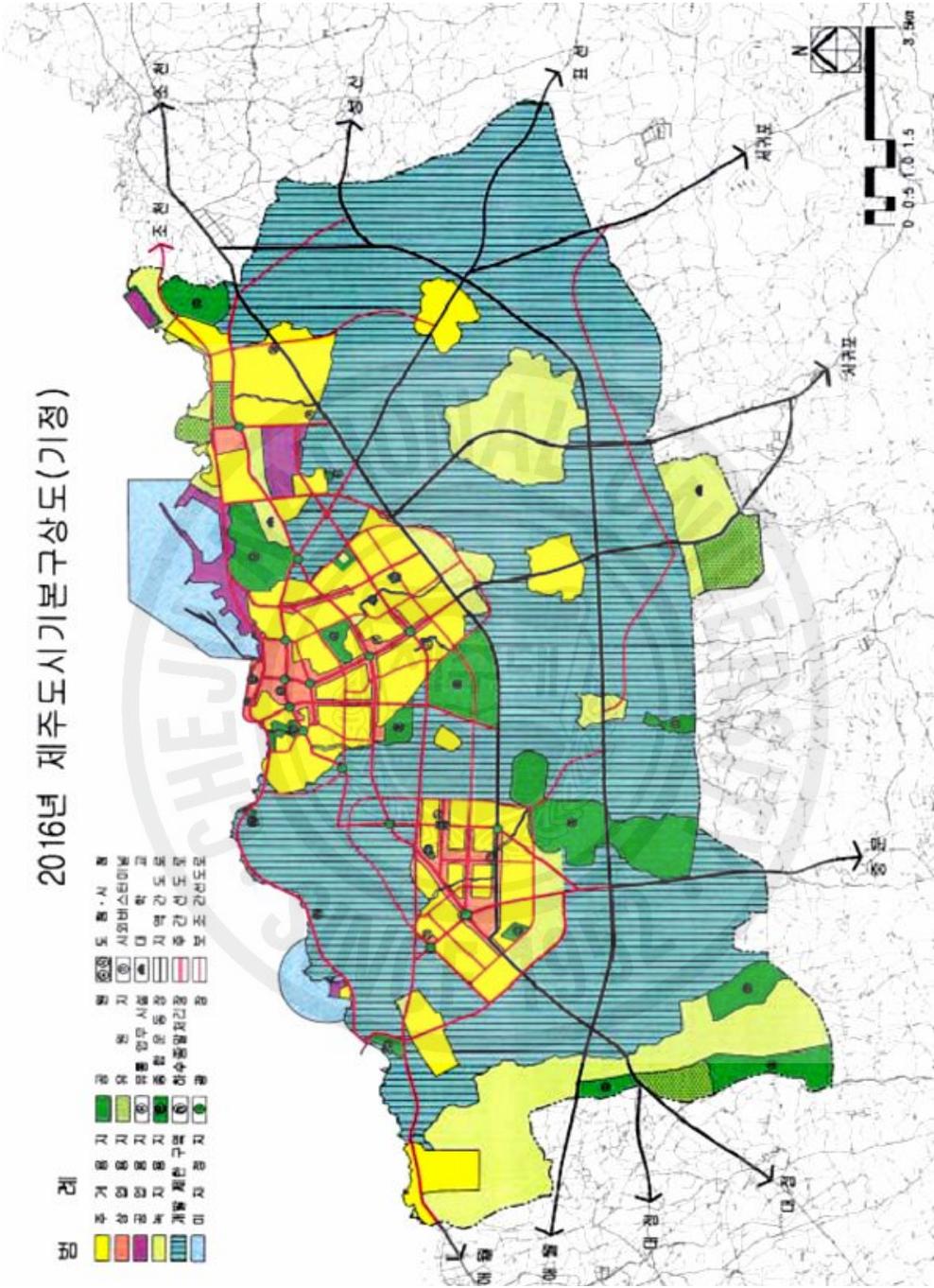


Figure 12. 5th city management plan (1999)

Table 31. Decision and change of land use (1999)

구분	면적(m ²)			구성비(%)
	기정	변경	변경 후	
합계	131,542,876	1,146,140	132,689,016	100.0
주거지역	12,231,026	296,301	12,527,327	9.4
일반주거지역	11,169,324	444,903	11,614,227	8.7
준주거지역	1,061,702	-148,602	잘못된 계산식	0.7
상업지역	2,693,700	84,900	2,778,600	2.3
일반상업지역	2,779,534	280,760	잘못된 계산식	2.3
공업지역	1,464,558	-18,757	1,445,801	1.1
일반공업지역	1,410,650	-748,800	잘못된 계산식	0.5
준공업지역	53,908	730,043	잘못된 계산식	0.6
녹지지역	113,004,387	-2,661,020	잘못된 계산식	83.2
보전녹지지역	1,347,550	-72,460	잘못된 계산식	1.0
생산녹지지역	1,186,506	-1,186,506	잘못된 계산식	-
자연녹지지역	110,470,331	-1,402,054	잘못된 계산식	82.2
미지정지역	2,063,371	3,248,856	잘못된 계산식	4.0

3) 용도지역 · 지구 · 구역

제4차 도시관리계획에서 결정된 용도지역 현황을 보면, 주거지역은 기정보다 0.296 km², 상업지역은 0.281km² 증가한 반면 공업지역과 녹지지역은 각각 0.019km², 2.661km² 감소하였다.

주거지역 중 일반주거지역은 건입동 공장 이전적지에 아파트가 건설된 것을 용도지역 현실화 차원에서 일반공업지역 18,600m²을 일반주거지역으로 변경되었다. 또한 오라동, 화북동 거로마을 자연녹지지역내 기존 취락지 545,200m²를 현실화 차원에서

일반주거지역으로 변경하였고, 용담동 일원 200㎡이 가로망계획에 의해 짜투리 토지가 공원에서 제척되면서 일반주거지역으로 편입되었고, 이도동 일원 보전녹지지역 12,300㎡이 도시균형 반전도모 및 토지이용의 효율성 제고를 위해 일반주거지역으로 변경되었다. 그러나 상업기능과 근린생활시설 공간확보를 위하여 일도동 대로변, 오라동 터미널 주변, 도두동 일원 43,798㎡의 일반주거지역이 준주거지역으로 변경되어, 전체적으로 일반주거지역은 기정보다 444,903㎡ 증가하였다.

준주거지역의 경우 43,798㎡이 일반주거지역에서 준주거지역으로 변경·편입되었지만 연동, 용담동, 일도동 일원 준주거지역 192,400㎡이 일반상업지역으로 변경되면서 전체적으로 148,602㎡가 감소하였다.

제주시 상업지역은 모두 일반상업지역으로 결정되어 있다. 일반상업지역은 연동, 용담동, 이도동 일원 일반주거지역 87,900㎡과 연동, 용담동, 일도동 일원 192,400㎡, 연동일원 보전녹지 460㎡이 일반상업지역으로 변경되면서 전체적으로 0.281km² 증가하였다.

공업지역의 경우 화북과 건입동에 비공해공장 유치 및 주변 거주민이 주거환경을 보호하기 위해 일반공업지역을 준공업지역으로 변경하였는데, 준공업지역은 제5차 도시관리계획에서 최초로 도입되었다. 녹지지역의 경우는 세부적으로 볼 때, 삼양동 유원지 개발사업을 활성화시키기 위하여 일부 보전녹지를 자연녹지로 변경하였으며, 농업진흥지역의 생산녹지지역을 토지이용규제 완화 차원에서 자연녹지로 변경하였다. 총체적으로 녹지지역은 주거지역과 상업지역의 확장에 따라 2.661km²이 감소하였다.

제5차 도시관리계획 변경·결정에 나타나 있는 용도지구는 미관지구, 방화지구, 고도지구, 향만시설보호지구, 공용시설보호지구, 자연취락지구 등이다. 이 중 자연취락지구는 제5차 도시관리계획 변경·결정시 처음으로 도입되어, 녹지지역내에 있는 집단취락을 어느 정도 현실화하고, 이들에 대한 토지이용규제를 완화시켰다는데서 그 의의를 찾을 수 있다.

용도지구의 경우 기정과 변경된 사항을 살펴보면, 미관지구의 경우 기존 33개소에서 6개소가 추가되었고, 방화지구는 5개소가 추가되었다. 고도지구의 경우에는 2개소 증가하였다. 향만시설 보호지구와 공용시설보호지구의 개소는 변동이 없으나 향만보호시설 면적이 0.037km² 증가하였다. 자연취락지구는 이번 계획에서 13개소 0.454km²의 면적이 신설되었다.

Table 32. Summarizing table on modification and decision plan of land use (1999)

구분	기정		변경	
	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
계	63	23.444	93	25.069
미 관 지 구	33	2.327	39	2.444
방 화 지 구	5	3.592	14	4.083
고 도 지 구	22	17.007	24	17.553
항 만 시 설 보 호 지 구	2	0.401	2	0.438
공 용 시 설 보 호 지 구	1	0.097	1	0.097
자 연 취 락 지 구	-	-	13	0.454

당시 도시계획법에서는 도시계획 구역 내에서의 구역은 특정시설제한구역, 시가화 조정구역, 상세계획구역, 광역계획구역, 도시개발예정구역 등 6 종류로 구분되었다. 이 계획 수립당시 이미 개발제한구역, 택지개발사업에 따른 연동지구, 일도지구, 화북지구 상세계획구역이 결정되어 있었다.

그러나 도시계획구역이 변경되면서 개발제한구역 2.98km²가 제주시 도시계획구역에서 제척되었다.

4) 제5차 도시관리계획의 특징

제5차 도시관리계획은 기초의회가 구성된 후 처음으로 수립된 계획이라는 점이 기존 계획들과는 다른 점이다. 그 동안 녹지지역에서의 개발행위는 철저하게 제한받아 왔던 것들이 기초 의회가 생겨나면서 어느 정도 해소되기 시작하였고, 그 대표적인 것이 자연취락지구의 신설이라 할 수 있을 것이다.

토지이용상태를 고려하였을 때 비합리적으로 용도지역이 결정된 지역 대부분의 용도지역의 현실화하였다. 이 또한 기초의회가 도시계획수립과정에서 기초의회가 참여할 수 있었기 때문이었다.

환경의 중요성에 대한 시민의식의 증대, 산업환경의 변화 등으로 이번 계획에서 화북공업단지내에 비공해 업종을 유치하기 위해 준공업지역으로 변경되었다.

VIII. 2000년대의 도시계획

1. 제5차 도시기본계획

1) 계획의 목적 및 추진경위

제5차 도시기본계획은 1999년 정부결정에 의하여 개발제한구역의 해제되고, 건설교통부와 제주도가 주관이 되어 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 국제자유도시 구상을 수립함에 따라 장기적인 도시개발방향과 전략을 수립하기 위하여 기정 도시기본계획을 변경하게 되었다.

이 계획은 첫째, 국제자유도시 구상에 부합하는 2021년 제주시 도시미래상을 제주시가 주체적으로 제시하고, 둘째, 개발제한구역 해제지역 선정과 더불어 마련된 건설교통부의 「친환경적 도시기본계획 수립지침(1999.9)」에 부합되는 친환경적 도시기본계획 수립, 셋째, 저밀도 토지이용 및 생활권별 충분한 생활기반시설의 마련을 통해 2021년 목표인구를 수용하면서 삶의 질을 향상시킬 수 있는 도시기본계획을 수립하는 것이 목적이다.

공간적 범위를 보면 공유수면 중 항만법에 의한 항만구역, 어항법에 의한 어항구역과 제4차 도시기본계획에서 제외되었던 북제주군 조천읍 개발제한구역을 다시 포함한 면적 140.00km²을 도시계획구역으로 설정했다.

시간적 범위는 1998년을 기준년도로 설정하고, 2021년을 목표연도로 하였고, 준비기(2001~2006), 도약기(2007~2011), 발전기(2012~2016), 그리고 성숙기(2017~2021)로 단계를 구분하고 있는데, 이중 도약기는 국제자유도시 구상이 완료되는 시점을 반영한 것이다.

Table 33. Promotion background of 5th city fundamental plan (2001)

일시	추진사항
1999. 10. 28	제5차 도시기본계획 용역계약(국토연구원)
2000. 9. 28	도시기본계획(안) 공청회 개최(제주시)
2000. 10. 31	제주시 도시계획위원회 자문
2000. 11. 18	제주시의회 의견 청취
2000. 11. 25	도시기본계획(안) 지방도시계획위원회 자문신청
2000. 12. 12	제주도 지방도시계획위원회 자문
2001. 1.	도시기본계획(안) 승인신청(제주도→건설교통부)
2001. 3. 23	도시기본계획(안) 중앙도시계획위원회 심의
2001. 3. 26	제5차 도시기본계획 승인(건설교통부)

제5차 도시기본계획은 1999년 10월 28일 국토연구원과 용역계약을 체결하면서 계획수립이 시작되었다. 1년여의 계획설명서 작성기간을 거친 후 2000년 9월 28일 공청회가 개최되었고, 동년 10월 31일 제주시 도시계획위원회의 자문, 11월 18일 시의회의 의견청취가 있었다. 2000년 11월 25일 도시기본계획(안)에 대한 제주도 지방도시계획위원회의 자문신청이 이루어진 후 2000년 12월 12일 지방도시계획위원회의 자문회의를 거친 후 2001년 1월 도시기본계획안의 승인을 건설교통부에 신청하였다.

관계부처의 협의를 거친 후 2001년 3월 23일 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 후 동년 3월 26일 건설교통부장관이 제5차 제주도시기본계획을 승인하였다. 제5차 도시기본계획은 용역발주에서 건설교통부 장관의 승인까지 1년 5개월의 기간이 소요되었는데, 타 도시의 도시기본계획 용역계약에서 승인까지 2년 6개월 정도 소요된 것에 비하면 1년 정도 단축된 것이다.

2) 목표와 전략

제5차 도시기본계획(2001)은 현황 및 기존계획, 여건변화 등에서 도출된 발전 잠재력과 국제자유도시구상에서 도입이 가능한 기능, 환경평가 결과 등을 토대로 생태도

시, 경쟁력 있는 도시, 삶의 질이 높은 도시로 설정하고 도시의 미래모습에 따른 목표와 추진전략을 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 생태도시는 제주시의 오염되지 않고 파괴되지 않은 자원을 보호하며, 환경친화적으로 저밀도로 개발하는 것을 목표로 설정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 휴양도시 및 친환경도시로서의 이미지를 구축할 수 있는 적정 개발밀도를 유지하고, 생태환경 및 도시공간구조를 고려한 공원 및 녹지체계를 구축하며, 자연환경이 수려한 지역에 대한 지속적인 보전방안을 강구하고, 생태환경을 최대한 보전할 수 있는 산업 및 도시시설을 배치하는 것을 생태도시 추진전략으로 채택하고 있다.

둘째, 경쟁력 있는 도시는 국제적인 역할을 담당할 수 있는 국제적인 도시기능의 확충, 제주도 관광휴양산업의 발전, 기존산업과 첨단 지식산업을 결합하여 제주도 산업을 선도할 수 있는 신산업의 육성을 목표로 하고 있다. 이를 위하여 도시형 관광 및 국제관광 육성, 1차 산업의 가공산업 및 첨단 지식산업과 결합한 신산업 육성, 새로운 기능 도입에 부응하는 도로 및 교통시설 정비, 그리고 도시생활의 각 부문에 대한 도시정보화 시스템 구축 등을 경쟁력 있는 도시를 만들기 위한 추진전략으로 설정하고 있다.

마지막으로 삶의 질이 높은 도시는 전통문화와 현대적인 문화를 고르게 경험할 수 있는 문화도시 구상과 장애인·노인·여성 등 모든 사회적 약자를 고려한 복지도시를 추구하는 것을 목표로 하여, 생활권별로 자족적 생활이 가능한 편익시설 및 문화기반을 조성하고, 다양성과 형평성을 고려한 토지이용방안 모색, 문화 및 예술활동을 활성화할 수 있는 도시공간 조성, 이용자의 접근이 용이한 공원 및 녹지시설의 확충을 삶의 질이 높은 도시를 만들기 위한 추진전략으로 제시하고 있다.

3) 도시기본구상

제5차 도시기본계획은 제주시의 지난 10년간 인구추이와 국제자유도시 구상에 의한 기능도입을 고려하여 계획인구를 설정하고 있다. 이 계획에서 설정한 목표연도 2021년의 계획인구는 410,000명으로 설정하고 있는데, 이 중 394,000명은 인구추이를 토대로 예측한 것이고, 나머지 16,000명은 새로운 기능 도입에 따라 새로이 유발될 인구로 예측하고 있다. 기능도입에 따른 인구유발을 세부적으로 살펴보면, 과학기술단지 1,000명, 물류유통단지 6,000명, 그리고 관광산업에 의해 유발되는 인구 15,000명

중 60%가 제주시에 거주한다는 것을 가정하여 총 16,000 명으로 설정하고 있다.

제주시 미래상인 경쟁력 있는 도시, 생태도시, 삶의 질이 높은 도시를 건설하기 위하여 다음과 같이 공간구조의 기본방향을 설정하고 있다.

첫째, 경쟁력 있는 관광휴양도시를 조성하기 위하여 해안 자연경관 보전 및 해양관광·위락기능을 강화한다.

둘째, 공원 및 녹지공간을 이용하여 생활권을 구분함으로써 쾌적한 주거·문화공간을 창출하고 이를 통해 휴양관광도시로서의 이미지를 구축한다.

셋째, 시가지의 무분별한 확산을 막고 자연친화적 용도 및 저밀도 개발을 유도하여 자연친화적 토지이용을 유도한다.

마지막으로, 한라산과 중산간지역의 파노라믹한 자연경관을 보전하기 위하여 중산간지역의 개발을 억제하여 중산간지역의 보전에 역점을 둔다.

공간구상 기본방향과 토지이용현황, 개발잠재력, 공간구조 진단 등을 감안하여 해안경관, 도시생활축, 미래자원축, 보전녹지축 4가지를 제주시 토지이용구상의 기본골격으로 제시하고 있다. 해안경관축은 탐동문화예술거리 조성, 신항 주변 친수공간조성, 이호 및 삼양위락단지를 조성하고, 해안기능간의 연계를 강화하고 관광을 위하여 기존 해안도로를 정비하는 것을 주요 기능과 개발방향으로 설정하고 있다. 도시생활축은 기존 도시활동의 근거지로서 도시생활기반의 자족성을 강화하는 것을 개발방향을 설정하였고, 시민복지타운과 공항관련 물류단지를 주된 기능으로 하고 있다. 개발제한구역이 해제되는 지역은 미래세대가 토지이용을 결정할 지역으로 보전위주로 관리하고, 불가피한 기능만을 제한적으로 유치하도록 하는 미래자원축으로 설정하고 있다. 이 미래자원축에는 국제자유도시구상에서 제시된 첨단과학기술단지과 자연친화적인 체험관광촌인 오라관광단지를 입지시킬 계획이다. 보전녹지축은 개발제한해제구역 중 환경·생태적 보전가치가 높은 지역에 설정된 축으로서, 우량농경지는 생산녹지로, 우량수림지역은 보전녹지로 지정하여 관리할 예정이며, 기존 취락 및 4·3 당시 소개 마을은 자연취락지구로 지정하여 정비하는 것을 주된 계획으로 하고 있다.

기존의 모든 제주시 도시기본계획 생활권 구분은 중앙생활권, 신제주생활권, 삼양생활권으로 구분하고 있다. 제5차 도시기본계획에서는 생활권 조정에 대한 검토가 이루어졌다. 1안은 기존 개의 생활권을 유지하는 안이고, 2안은 개발압력이 높은 서부생활권과 중앙생활권 사이에 새로운 오라생활권은 새로이 신설하여, 중앙생활권과 신

제주생활권을 하나의 생활권으로 통합하는 방안이다. 생활권 조정 대안을 형평성, 연계성, 효율성, 환경성 측면에서 검토한 결과, 기존 생활권 구분 방식이 대안으로 선택되었으나, 생활권의 명칭은 중앙생활권, 신제주생활권, 삼양생활권에서 중앙생활권, 서부생활권, 동부생활권으로 변경되었다.

4) 인구배분계획

자족적인 일상생활기능이 갖추어질 수 있도록 최소 인구 10만인 정도가 되도록 생활권별로 인구를 배분하는 것을 원칙으로 하고 있다. 계획수립 당시 이미 중앙생활권의 인구는 17만 5천여 명에 달하고 있어, 계획기간 동안 증가하는 인구는 동부 및 서부생활권에 배분하도록 하고 있다.

제5차 도시기본계획의 계획인구 41만인을 중앙생활권에 200,000명, 서부생활권에 115,000명, 동부생활권에 95,000명을 배제하고 있다. 이를 이전 도시기본계획과 비교해볼 때, 중앙생활권의 배정인구에는 변화가 없으나, 서부와 동부생활권 인구는 각각 2만, 1명 증가된 것이다.

각 생활권별로 도시정비방향을 보면, 중앙생활권의 경우 기존 행정중추기능을 유지하되, 교통난 등을 감안하여 외곽지역으로 이전을 고려하며, 첨단 지식산업을 제주대학교 인근에 도입하여 교육연구기능을 강화하며, 탐동야외공연장, 자연사박물관 등을 이용하여 문화기능의 중심지로서의 역할을 지속적으로 수행하도록 하고 있다. 서부생활권에는 관광숙박기능을 강화하고, 제주국제공항 인근에 물류유통기능을 도입하고자 하였다. 마지막으로 동부생활권은 제주시 지역이 균형발전을 위하여 택지개발사업을 통해 인구유입을 촉진하고, 공해업종 위주의 화북공업단지를 점차 비공해 도시형 공업으로 기능을 전환하도록 유도하며, 삼양유원지 개발을 촉진하여 해양위락 기능을 강화하고자 하였다.

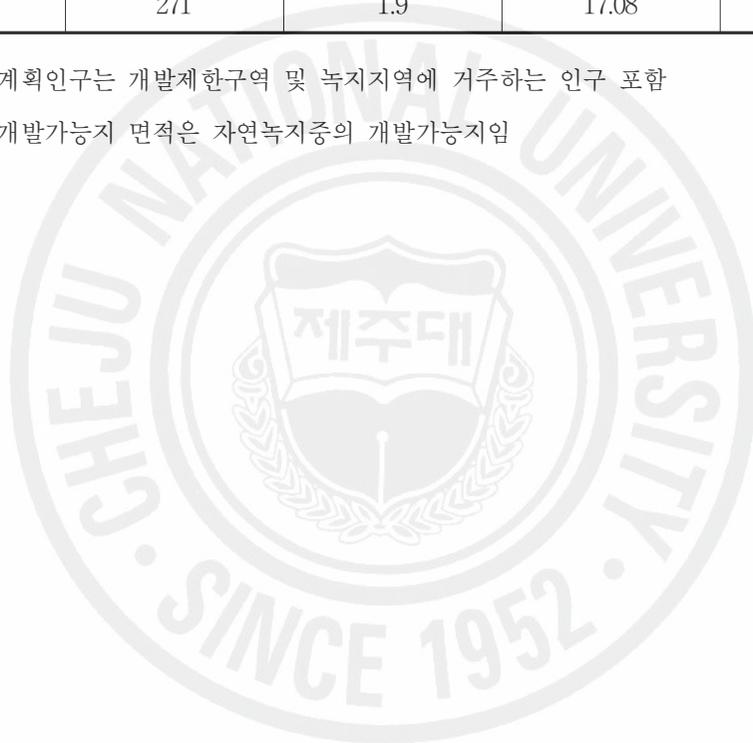
Table 34. Planned population by zone of life (2001)

(unit: thousand person)

구분	1998년 현재인구	연평균 인구증가율(%)	자연녹지내 개발가능지(km ²)	계획인구(인)
중앙생활권	175	0.5	3.49	200
서부생활권	64	5.1	7.49	115
동부생활권	32	5.6	6.10	95
계	271	1.9	17.08	410

주 1) 계획인구는 개발제한구역 및 녹지지역에 거주하는 인구 포함

2) 개발가능지 면적은 자연녹지중의 개발가능지임



5) 토지이용계획

제5차 도시기본계획에서 토지이용계획은 자연친화적 토지이용의 구현, 생활권별로 다양성과형평성을 고려한 토지이용, 신규 도입기능의 효율적 입지선정을 토지이용계획의 기본방향을 설정하고 있다.

1999년 개발제한구역 해제에 앞서, 기존 도시계획수립지침이 친환경적 도시기본계획 수립지침으로 변경되면서 이전 도시기본계획과는 달리 시가화예정용지가 추가되고, 녹지지역은 보전용지로 명칭이 변경되어, 토지이용계획 용도구분은 주거용지, 상업용지, 공업용지, 시가화예정용지, 보전용지 5가지로 구분되게 되었다.

토지이용계획에서 시가화구역의 용도인 주거용지, 상업용지, 공업용지의 수요를 추정하고 있는데, 주거용지를 소요량을 추정한 결과, 신규 수용인구 130,000인을 수용할 있는 신규 주거용지가 필요하다는 결과를 도출하였는데, 이는 저밀도로 주거용지를 개발하는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 이유 때문에 기정 도시기본계획에서 설정된 주거용지 7.02km²이 감소하게 되었고, 신규 수용인구 130,000인을 수용하는 신규 주거용지는 시가화예정용지로 지정되게 되었다.

Table 35. Plan for land utilization (2001)

구분		면적(km ²)			비고
		기정	증감	변경	
계획구역		135.69	4.31	140.00	
시가화구역		25.12	1.44	26.56	
시가 화 용지	주거용지	19.55	-7.02	12.53	
	상업용지	3.76	-0.70	3.06	
	공업용지	1.81	-0.36	1.45	
시가화예정용지		0	9.52	9.52	
보전용지		105.64	2.89	108.53	북제주군 조천읍 포함
미지정지		4.93	-0.02	4.91	

주: 1999년 9월 15일 제정된 친환경적 도시기본계획 수립지침에 따라 기존계획의 시가화구역 내 주거용지, 상업용지, 공업용지는 시가화용지(기개발지역)과 시가화예정용지로 구분

상업용지의 경우에는 유사도시 비교법, 수요조사법, 원단위법 등 다양한 기법을 통하여 2021년 상업용지에 대한 수요를 추정한 결과, 2.0~3.0km²이 적정한 상업용지라는 결론을 도출하고 있다. 제4차 도시기본계획의 3.763km²다 20% 정도 낮은 수치였기 때문에 제5차 도시기본계획에서는 제6차 도시관리계획(1999)에서 결정된 상업지역의 면적에서 더 이상 추가하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 일부 생활권의 특정지역에 편중되고 있어, 택지개발이나 도시개발사업을 수행할 때, 근린상권 기능을 갖는 상업용지만 필요에 따라 설치하는 것을 원칙으로 하고 있다.

공업용지의 경우에는 기존 공업단지가 장기적으로 이전을 검토하고 있는 단계이기 때문에 추가로 공업용지는 배분하지 않고, 국제자유도시 구상에 따른 첨단과학기술단지 및 제주의항 건설에 따른 공업용지 각각 1.0km²과 0.4km²만 시가화예정용지로 지정하는 것으로 하고 있다.

제5차 도시기본계획의 토지이용계획은 시민복지타운과 첨단과학기술단지에 대해서도 다루고 있다. 시민복지타운의 경우에는 기존 시청사의 현황과 문제점과 시청사 확충방안에 대한 대안을 검토한 후 시민복지타운에 대한 수요검토와 관련공공기관 이전 여건전망, 총 소요면적, 그리고 시민복지타운 조성방향에 대해 제시하고 있다. 첨단과학기술단지의 경우에는 시가화예정용지 중 특별기능을 수용할 후보지 선정에 대해 제시하고 있다.

6) 단계별 개발계획

이 계획의 단계별 개발계획은 단계별 개발면적 배분, 개발방식, 1단계 개발용지의 개발방향에 대한 기본원칙을 제시하고 있는데 이는 기존 도시기본계획과 차이점을 보이고 있다.

첫째, 주거용지의 단계별 개발우선순위는 사업가능성과 생활권 균형개발 두 가지 측면에서 검토가 이루어져, 1단계에는 당시 개발사업이 예정되어 있는 대상지(노형 1·2지구, 아라지구, 이도2지구)와 동부생활권에 일부를 배분하고, 2단계에는 필요성이 높고 가능성이 낮은 동부생활권에 물량을 많이 배정하고 중앙생활권은 3, 4단계에서 나머지 필요한 물량을 배정토록 하고 있다.

둘째, 개발방식은 사업성이 낮은 지역은 환지방식을 이용하고, 사업성이 있는 지역

은 공영개발방식 또는 도시개발사업 중 공공수용방식을 이용하며, 사업성이 없더라도 개발을 촉진할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 공공이 사업주체가 되는 개발방식을 사용하는 것을 원칙으로 제시하고 있다.

셋째, 1단계로 계획된 주거용지는 저밀개발을 유도하고 필요한 공원시설, 공공시설 등을 배치하도록 했다. 특히 주거용지 산정시 사용된 용적률 100% 수준에서 개발이 이루어지도록 하고 있다. 또한 근린상업시설이 필요한 경우 사업지구 면적의 2~3% 범위내에서 최소한도로 확보하도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다.

단계별 개발계획의 내용을 보면 준비기인 1단계에는 316,600명을 수용하기 위하여 주거용지는 15.2km²로 설정되어 있고, 성숙기인 4단계에는 410,000명을 수용하기 위해 주거용지가 20.21km²으로 계획되어 있다. 하지만 상업용지는 1단계로 설정된 3.50km²가 4단계까지 유지되도록 계획되었고, 공업지역은 첨단과학단지과 제주의황 개발사업이 완료되는 시점을 고려하여, 1단계는 기존 공업용지 면적인 1.85km², 첨단과학기술단지가 완공되는 2단계는 2.30km², 화북공업단지 이전과 제주의황 사업이 완료되는 4단계에는 2.85km²의 공업용지를 조성하는 것으로 단계별계획을 설정하고 있다.

Table 36. Development plan for each stage (2001) (unit: km)

구분		1단계 (2001~06)	2단계 (2007~11)	3단계 (2012~16)	2016 (2017~21)
계획인구(인)		316,000	348,000	379,000	410,000
토 지 이 용 계 획	주거용지	15.72	17.84	19.21	20.21
	상업용지	3.50	3.50	3.50	3.50
	공업용지	1.85	2.30	2.85	2.85
	녹지	114.02	111.45	109.53	108.53
	해면	4.91	4.91	4.91	4.91
	계	140.00	140.00	140.00	140.00

7) 교통계획

제5차 도시기본계획의 기본방향은 지정 도시기본계획과 크게 달라진 내용은 없으나, 도로개발사업시 야생동물 이동통로 설치, 국제관광도시에 부합하는 친환경적 교

통수단 도입 등이 기정 계획과 차이를 보이고 있다. 교통계획의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 기존 도로를 최대한 수용하되, 가로 신설 및 확장은 자연생태계 연결, 도로변 주거화경, 자연경관 및 지형조건을 고려하여 계획한다.

둘째, 지역간 도로망, 도시내 간선도로망, 해안순환고속도로 등 주요 도로에는 사업 시행시 야생동물 이동통로를 적절히 배치토록 한다.

셋째, 3개의 생활권간 연계성 제고를 위한 동서축 도로망을 구상한다.

넷째, 외곽순환 및 우회도로를 건설하여 지역간 통과교통을 우회처리 한다.

다섯째, 기존 생활권을 중심으로 해안 및 중산간과의 연결도로망을 확충한다.

여섯째, 방사형 교통망 패턴에서 방사환상형 교통망 패턴으로 전환한다.

마지막으로, 국제관광도시 특성에 부합하는 친환경적 교통수단 도입 및 이용을 활성화한다.

이러한 기본방향을 충족시키기 위한 노선의 기본 축은 제4차 기본계획과는 달리 동서축과 남북축으로만 계획하고 있다. 동서축의 경우 노형동 서부관광도로(대1-5호선)~오라동~이도동~삼양동(대3-16)~화북동(대1-1호)을 연결하는 제2 우회도로를 건설하고, 삼양유원지 계획과 연계하여 항만연결도로(기존 제주항~외항~화북동) 개설, 제주공항 자유무역지역 입지에 따른 물동량을 처리하기 위하여 공항로~노형동(국도12호선) 구간을 간선도로로 신설하는 것을 계획하고 있다.

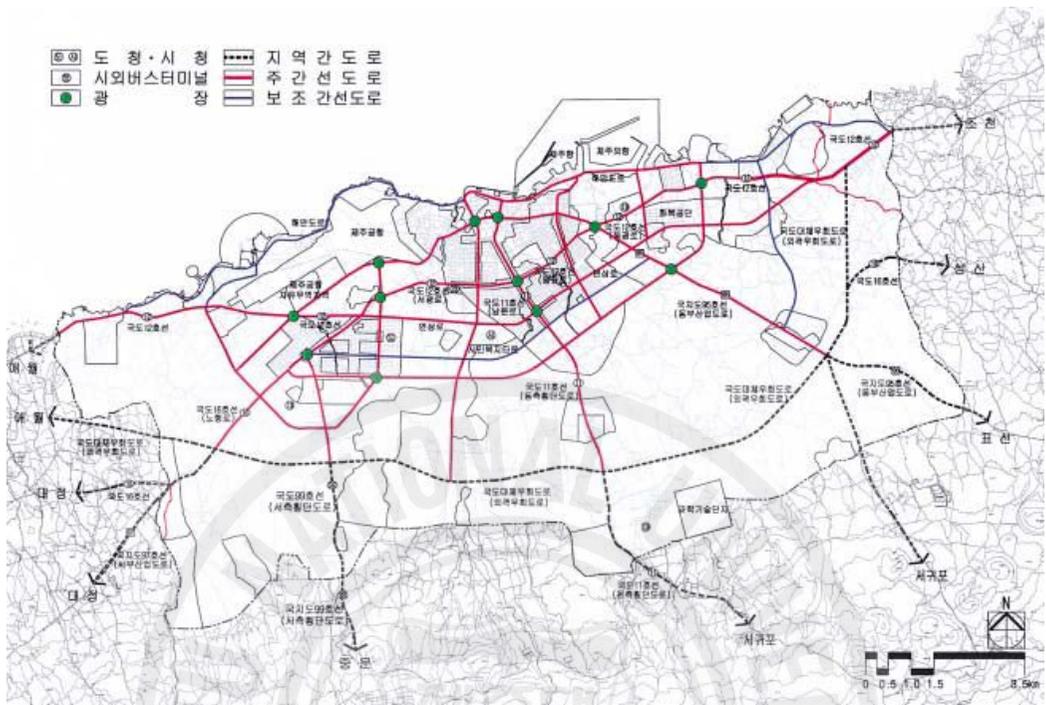


Figure 14. Planning diagram of traffic (2001)

남북축의 경우 외항건설계획에 따른 물동량 처리를 위해 외항~연삼로를 연결하는 도시간선도로 개설, 대로 3-3호선의 연삼로~국도대체우회도로 구간을 간선도로로 확장, 과학기술단지 입지 및 국도 11호선(5·16도로) 기능을 위한 도로 확장, 지역간 교통량의 신속한 처리를 위하여 동부 산업도로의 확장을 계획하고 있다. 제5차 도시기본계획의 교통계획부문에서 신교통수단인 경전철 도입 방안을 검토하고 있다.

경량전철(Light-Rail-Transit)의 노선으로 택지개발지구와 같은 주거지와 상업지구 및 공항과의 연계 노선, 신제주, 터미널 및 제주항과의 연계 노선, 신제주, 터미널, 삼양, 화북지구 연계노선 등을 검토하였다. 하지만 용역수행기관은 경전철 건설은 많은 투자비가 소요되고 장래 인구규모를 감안할 때 경제성의 문제가 있으므로 장기적인 과제로 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.

8) 경관 및 미관계획

제5차 도시기본계획 용역이 수행중이던 2000년 1월 28일 도시계획법이 전면개정

되면서 용도지역지구에 경관지구가 신설되었고, 이에 따라 도시기본계획의 부문별 계획으로 경관 및 미관계획이 신설되어, 제5차 제주시 도시기본계획에서 경관 및 미관계획을 수립하고 있다.

이 계획에서는 주요 가로 및 조망점에서의 경관적 특성, 주요 경관대상, 그리고 건축물의 지역적 특성을 이용하여 경관구조의 특성을 파악하고 있다. 제주시 경관의 문제점과 잠재력을 토대로 ①제주시의 독특한 자연경관 정비 및 보전, ②개성있는 인문경관 정비 및 보전을 경관 및 미관계획의 기본방향으로 설정하였다.

경관 및 미관계획은 자연경관 보전 및 정비 부분에서 오름을 공원으로 지정하여 보전하고, 양호한 수림대를 보전녹지나 자연공원으로 지정하며, 시가지내 복개된 하천은 가급적 복원하여 시가지내의 자연성을 회복하고 친수공간으로 조성하며, 중산간 지역의 보전을 위하여 보전녹지지역으로 지정하여 관리하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

가로 경관의 정비 및 보전 부분에서는 외곽간선도로, 해안도로, 주요 간선도로변에서의 경관을 정비하기 위하여 주요 도로 경계에 폭원 15m의 경관지구 설치를 계획하고 있다.

주요 조망점에서의 경관조성 부분에서는 주요 조망점으로 제주시의 첫 이미지를 보여주는 지점인 제주공항과 외곽도로, 도시전체의 조망이 가능한 사라봉, 민오름 등 시가지에 인접한 오름 등을 주요 조망점으로 선정하고 있다.

인문 및 역사경관의 정비 부분에서는 역사경관의 정비를 위하여 성문, 성벽, 관아, 마을 등 문화유적을 보존하고 복원하며, 문화유적 주변지역을 공원화하여 문화유적이 강조될 수 있도록 정비하는 것을 역사경관 정비의 주된 내용으로 하고 있으며, 한라산 및 주변 자연경관을 압도하지 않도록 건축물의 고도를 결정하여야 한다고 명시하고 있다. 마지막으로 독특한 제주시의 미관을 유지하기 위하여 특징적인 도시색채로 현무암의 색과 아열대지방의 흰색을 위주로 한 자연색을 사용하도록 유도하고, 가로수는 상록활엽수나 야자수, 보도 등의 포장재료에 자연재료를 사용하도록 계획하고 있다.

수치이다.

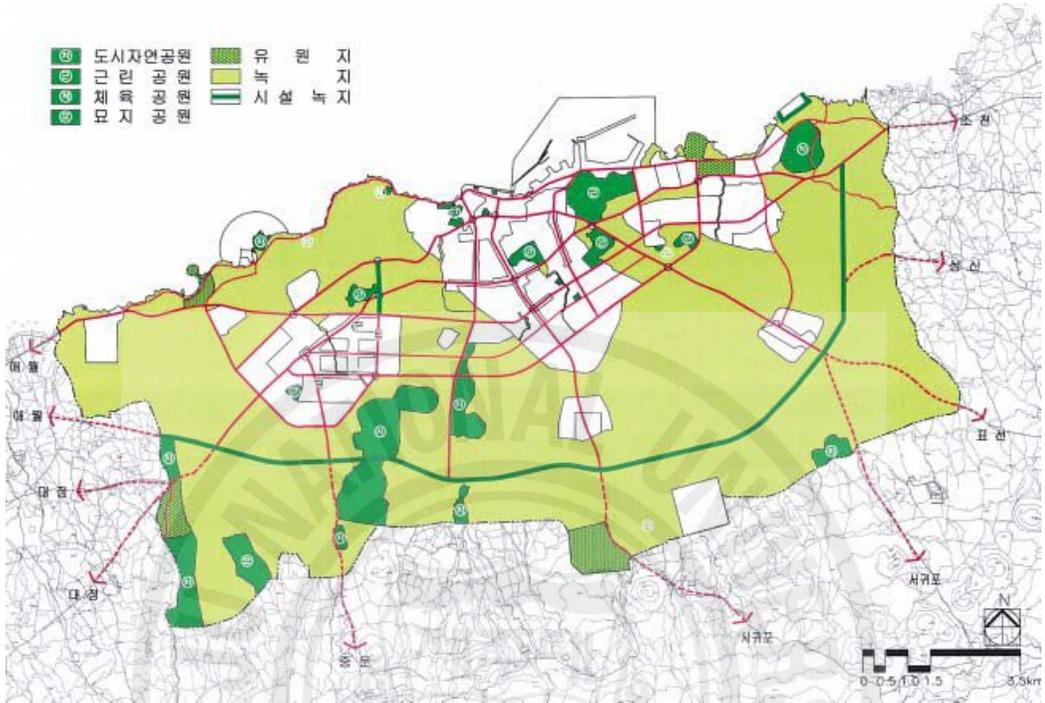


Figure 16. Planning diagram of landscape area (2001)

Table 37. Plan for park and green (2001)

구분	1998	2001	2006	2011	2016	2021
계획인구	270,842	287,000	316,000	348,000	379,000	410,000
도시근린공원 (어린이공원 포함)	2.00	2.18	2.46	2.73	2.98	3.13
도시자연공원	5.12	5.61	5.85	6.08	6.32	6.62
묘지공원	0	0	0	0.57	0.57	0.57
체육공원	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
계	7.14	7.81	8.33	9.4	9.89	10.34
1인당 공원면적(m ²)	26.4	27.2	26.4	27.0	26.1	25.2

2. 제6차 제주시 도시관리계획

1) 계획수립의 목적과 추진경위

제6차 제주시 도시관리계획(2002)은 상위계획인 제5차 도시기본계획에서 제시된 도시의 장기발전적인 방향을 도시공간에 구체화하고 실현시키기 위해 수립되었다. 이 계획은 1999년을 기준연도로 하고, 2011년을 목표연도로 하는 계획으로서, 계획기간은 제5차 도시기본계획의 2단계 사업까지를 포함하는 것이다.

이 계획의 공간적 범위는 133.072km²으로 제5차 도시기본계획 구역 면적과는 차이를 보이고 있다. 이 계획의 내용적 범위는 도시계획구역 계획, 용도지역·지구·구역계획, 도시기반시설계획, 도시개발사업계획, 그리고 단계별 집행계획을 포함하고 있는데, 이 계획은 개발제한구역의 해제에 따른 녹지지역 세분화, 도시계획법의 전면개정에 따른 일반주거지역 세분화 작업이 주된 내용을 차지하고 있다.

이 계획이 추진경위를 보면, 2000년 3월 26일 제5차 도시기본계획에 대한건설교통부의 승인이 이루어졌고, 2001년 4월 27일부터 14일간 개발제한구역 해제 및 용도지역 세분, 공원신설, 공항로 경관녹지 신설에 대한 주민의견 청취 및 공람이 이루어졌고, 2001년 5월에는 제주시 도시계획위원회 자문과 제주시의회 의견청취가 이루어졌다.

2001년 6월에는 제주도 지방도시계획위원회 자문과, 개발제한구역 해제와 관련하여 중앙도시계획위원회의 심의 의결이 있었다. 다시 2001년 7월에는 해제지역의 용도지역 세분과 공원신설, 그리고 경관녹지 결정고시에 대한 제주도 지방도시계획위원회의 심의가 있었고, 이를 토대로 2001년 8월 4일 30여 년 동안 유지되어온 개발제한구역이 전격 해제되었다.

2001년 9월부터 2002년 4월까지 제6차 제주시 도시관리계획에 대한 주민의견청취 및 공람, 시의회 의견청취, 제주시 도시계획위원회 자문, 제주도 지방도시계획위원회 심의 등이 이루어졌고, 이를 토대로 2002년 4월 25일 제6차 도시관리계획이 결정·변경 고시되었다.

2) 도시계획구역

제6차 도시관리계획에 의한 도시계획구역의 면적은 133.072km²으로, 제5차 도시관리계획에 비해 0.083km² 증가한 것이다. 변경된 요인을 보면, 첫째, 도시계획구역 밖에 있던 외도동 농림지역에 대하여 도시의 합리적 관리를 위해 도시계획구역으로 편입하여 생산녹지지역으로 지정하였다. 둘째, 토지이용의 효율성을 높이기 위하여 도시계획구역내 해안면 신규 등록 토지를 도시계획구역으로 편입시켰다. 셋째, 2021년 제주시 도시기본계획의 시가화예정용지중 구역밖에 위치한 과학기술단지를 국제자유도시 추진계획에 맞추어 도시계획구역으로 편입하였다. 마지막으로 이호유원지 신설계획을 반영하여 이호해수욕장 주변 공유수면을 도시계획구역으로 편입하였다.

Table 38. Decision and change of planned urban zone (2002)

구분	면적(km ²)			구성비 (%)	비고
	기정	증감	변경		
계	132.689	0.383	133.072	100.0	<ul style="list-style-type: none"> • 외도동 구역밖 농림지역 편입 - 농림지역 → 생산녹지지역 - 면적 : 0.259km²
제주시	125.834	0.383	126.217	99.9	<ul style="list-style-type: none"> • 해안면 신규등록토지 - 구역밖 → 자연, 보전녹지지역 - 면적: 0.077km²
북제주군	0.152	-	0.152	0.1	<ul style="list-style-type: none"> • 이호해수욕장 공유수면 - 구역밖 → 자연녹지지역 - 면적: 0.047km²

Table 39. Decision and change of land use (2002)

구분	면적(m ²)			구성비(%)
	기정	변경	변경 후	
합 계	132,689,016	382,260	132,689,016	100.0
주 거 지 역	12,892,617	-25,380	12,892,617	9.7
일 반 주 거 지 역	11,917,871	25,380	11,917,871	9.0
제1종일반주거지역	46,082	1,173,810	1,219,892	0.9
제2종일반주거지역	292,002	10,339,137	10,631,139	8.0
제3종일반주거지역	-	41,460	41,460	0.1
준 주 거 지 역	974,746	-	974,746	0.7
상 업 지 역	3,060,294	-	3,060,294	2.3
일 반 상 업 지 역	3,060,294	-	3,060,294	2.3
공 업 지 역	1,445,801	-	1,445,801	1.1
일 반 공 업 지 역	661,850	-	661,850	0.5
준 공 업 지 역	783,951	-	783,951	0.6
녹 지 지 역	109,978,077	433,940	110,412,017	82.9
보 전 녹 지 지 역	12,842,125	377,450	13,219,575	9.9
생 산 녹 지 지 역	21,237,000	258,770	21,495,770	16.1
자 연 녹 지 지 역	75,898,852	-202,280	75,696,572	56.9
미 지 정 지 역	5,312,227	-25,600	5,286,627	4.0

3) 용도지역·지구·구역

제6차 도시관리계획에서 용도지역계획의 특징은 2000년 7월 도시계획법의 전면개정에 따라 토지이용현황, 건폐율, 용적률, 층수, 용도 등과 같은 건축물 현황을 고려하여 일반주거지역을 세분하는 계획이 포함되었다는 점이다. 일반주거지역에 세분화되었다는 것과 녹지지역이 경미하게 변동되었다는 점을 제외하고는 용도지역 변화는 이루어지지 않았다. 이는 제5차 도시기본계획에서 더 이상의 상업용지와 공업용지 면

적이 필요하지 않다고 용역수행기관에서 제시하였기 때문이다.

용도지구계획은 미관지구, 경관지구, 방화지구, 고도지구, 항만시설보호지구, 공용시설보호지구, 자연취락지구 등을 다루고 있다. 이중 경관지구는 제6차 도시관리계획 변경·결정시 처음으로 도입되어, 개발제한구역이 해제된 지역의 주요 도로와 해안도로에 폭원 15m로 지정하여, 제주시의 경관자원을 보호하고자 하는데서 그 의의를 찾을 수 있다. 제6차 도시관리계획에서 결정된 경관지구는 총 11개소 0.980km²이고, 10개소는 자연경관지구, 1개소는 수변경관지구로 지정되었다.

용도지구의 경우 기정과 변경된 사항을 살펴보면, 미관지구, 방화지구, 고도지구, 항만시설보호지구 등은 개소는 동일하나 지역실정을 고려하여 경미한 면적 변경만 이루어졌고, 공용시설보호지구는 아무런 변경이 이루어지지 않았다. 반면, 자연취락지구는 기존 32개소 1.298km²에서 80개소 8.751km²로 급증하였는데, 이는 제주도개발특별법에 의한 생활환경개선지구를 자연취락지구로 용도변경하였고, 4·3 소개마을을 복원하기 위하여 이를 자연취락지구로 지정하였다.

그러나 이러한 자연취락지구의 면적은 제2종 일반주거지역의 면적과 큰 차이를 보이지 않고 있어, 향후 인구가 급격히 증가하지 않는 이상 도시계획에서 신규 주거지역은 필요하지 않을 것으로 판단된다.

Table 40. Summarizing table on modification and decision plan of land use (2002)

구분	기정		변경	
	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
계	63	23.444	93	25.069
미 관 지 구	39	2.327	39	2.451
경관지구	-	-	11	0.980
방 화 지 구	14	4.083	14	4.087
고 도 지 구	24	17.553	24	17.527
항 만 시 설 보 호 지 구	2	0.438	2	0.427
공 용 시 설 보 호 지 구	1	0.097	1	0.097
자 연 취 락 지 구	32	1.298	80	8.751

당시 도시계획법에서는 도시계획 구역 내에서의 구역을 개발제한구역, 시가화조정 구역, 지구단위계획구역 등 3가지 종류가 규정되어 있다. 이중 개발제한구역은 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’의 발동으로 이번 계획에서 전면 해제되었으며, 시가화조정구역은 지정된 사례가 없는 실정이다.

단지, 제주시에선 지구단위계획구역만이 지정되어 있는데 주로 택지개발사업지구와 기존 도시설계지구가 지구단위계획구역으로 변경되어, 연동지구, 일도지구, 화북지구, 탐동지구, 노형지구가 지구단위계획구역으로 지정되었다. 노형지구단위계획구역은 2000년 11월 노형택지개발사업지구에 대한 개발계획 및 실시계획이 승인고시 됨에 따라 추가로 지정된 것이고, 탐동지구단위계획구역은 기존 도시설계지구가 법령에 의해 지구단위계획구역으로 변경된 것이다.

3. 제6차 도시관리계획의 특징

제6차 도시관리계획을 수립할 당시에 도시계획법이 전면 개정과 개발제한구역의

해제가 이루어졌다. 이러한 변화요인으로 인해 제6차 도시관리계획은 개발제한구역과 일반주거지역이 세분화되었다는 점이 특징이다.

용도지역계획의 내용을 볼 때, 일반주거지역 세분화를 제외하고는 상업지역과 공업지역의 면적 변경은 이루어지지 않아, 기존 계획과의 차이는 거의 없는 실정이다.

하지만 용도지구의 경우에는 제주도 경관자원을 보존하기 위한 경관지구가 신설되었고, 제주도개발특별법에 의한 생활개선지구와 4·3 소개마을을 자연취락지구로 결정·변경한 것을 볼 때, 도시계획에 제주도의 특수한 실정이 반영되었다는 점이 그 특징이다.



IX. 제주시 도시계획의 변천과 향후 전망

1. 제주시 도시계획의 변천

제주시에서 근대적인 의미의 도시계획이 수립된 것은 1952년 3월 25일에 내무부 고시에 의해 이루어진 것이 처음이다. 당시 도시계획의 수립은 1934년 제정된 조선시가지계획령을 모태로 하는 시가지계획령에 법적근거를 두고 있었다. 당시 법령에서는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역에 대한 근거규정이 있었지만, 제주시 최초 도시계획은 단순하게 구시가지, 토지구획정리사업지구, 공원, 그리고 녹지지역으로만 구분되었다.

최초 제주시 도시계획을 토대로 토지구획정리사업이 추진되었고, 토지구획정리사업지구와 공원면적이 일부 증가하면서 1962년 9월 19일 도시계획 변경이 이루어져 1970년대 초반까지 토지구획정리사업 위주의 도시계획사업만 추진되었다.

그러나 1952년에 수립된 도시계획은 1966년에 이미 계획인구 85,000인을 넘어섰고, 1973년 3월 5일 개발제한구역이 지정되면서 제주시 도시계획에 대한 전면적인 재검토의 결과로 1974년 5월 10일 건설부 고시에 의해 이루어진 제1차 도시관리계획이 결정되었다. 이 계획은 1962년에 제정된 도시계획법에 근거를 두고 있고, 제주시 도시계획에서 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 용도를 구분한 최초의 도시계획이 되었다.

하지만 이 계획은 과도하게 주거지역, 상업지역, 공업지역이 과도하게 지정되어, 우량농경지의 훼손이 우려되었고, 당시 대통령의 지시로 인해 우량농경지를 보호하기 위한 도시관리계획 변경·결정이 1976년 3월 27일에 건설부 고시에 의해 이루어졌는데, 이 계획이 제2차 제주시 도시관리계획이 변경·결정이었다. 이 계획은 이전 계획에 비해 주거지역, 상업지역, 공업지역 면적이 대폭 감소하게 되었다.

1981년 도시계획법의 전면 개정으로 인구 10만 이상 도시에 대해 도시기본계획 수

립이 법적으로 의무화되면서 제주시에서 도시기본계획 수립에 착수하여 1984년 12월 28일 건설부의 최종 승인이 이루어졌는데, 이 계획이 제1차 제주시 도시기본계획이다. 이 계획을 구체화하기 위하여 제3차 도시관리계획이 수립되었고, 1986년에 결정·고시되었다.

하지만 국토이용관리법 규정에 의하여 항만구역과 어항구역 중 도시지역에 연결된 공유수면을 계획구역에 포함시키라는 건설부장관의 지시와, 탐동 매립계획도 도시계획에 반영해달라는 제주개발건설사업소의 요청으로 1986년에 제2차 도시기본계획이 승인되었다. 하지만 이 계획은 경미한 사항의 변경이었기 때문에 이에 따른 별도의 도시관리계획은 수립되지 않았다.

국토종합계획의 변경, 아시안게임과 올림픽 개최로 인한 비수교국과의 교역이 확대와 관광객의 급증으로 도시기본계획에 대한 타당성 검토가 이루어져 1992년 5월 8일 건설부 장관이 제3차 도시기본계획을 승인하였다. 도시기본계획을 구체화하기 위하여 1992년에 제4차 도시관리계획이 변경·결정되었다.

지방자치시대가 본격적으로 열리면서 그동안 도시계획과 구역과 행정구역의 불일치에 따른 도시계획행정의 비효율을 극복하기 위한 노력이 필요하였다. 뿐만 아니라 1994년 제주도종합개발계획의 수립으로 기존 도시기본계획에 대한 변경요인이 발생하여 1997년에 제4차 도시기본계획이 수립되었고, 이에 따라 1999년 제5차 도시관리계획이 변경·결정되었다.

1990년대 후반부터 일기 시작한 개발제한구역 해제에 관한 논의가 일기 시작했고, 제주국제자유도시 개발구상이 수립되면서, 기존 도시기본계획 변경에 요인이 발생하였다. 이에 따라 2001년에 수립된 계획이 제5차 도시기본계획이고, 이를 구체화하기 위하여 제6차 도시관리계획이 2002년에 변경·결정되어 현재까지 유지되고 있다. 1952년 최초 수립된 제주시 도시계획 이후 다섯 차례의 기본계획과 여섯 차례의 관리계획 수립이 이루어졌다.

2. 제주시 도시계획의 특징과 의미

제주시는 제주도내 기초 자치단체 가운데 가장 먼저 도시계획이 수립되었다. 하지만 최초의 도시계획은 주거용지와 토지구획정리사업, 도로, 공원 등에 한정되고 있어, 체계를 갖춘 도시계획이라고 할 수 없다. 제주시는 이러한 계획을 토대로 지속적으로 도시개발사업을 추진하였고, 1974년부터 체계적인 도시계획의 토대를 마련할 수 있었다. 이를 통해 도내 다른 기초 자치단체에 비하여 보다 체계적이고 계획적으로 쾌적한 생활환경을 정비할 수 있었다.

하지만 다른 시·군의 경우에는 제주시보다 20년 정도 늦게 중생활권 단위인 읍·면의 주요 취락 단위로 도시계획이 소규모로 수립되었기 때문에 제주시와 같은 지속적인 성장을 할 수 없었고, 오히려 제주시로 인구가 유출되는 현상을 겪게 되었다. 즉 제주시 도시계획은 현재 벌어지고 있는 제주도내 지역불균형 문제의 근본적인 원인이라고 할 수 있을 것이다.

제주시 도시계획은 인구유입에 따른 시가지 주변 녹지의 난개발을 방지할 수 있었으며, 체계적이고 계획적으로 생활환경을 정비하고 구축함으로써, 제주시 도시계획을 통해 제주도는 광역자치단체로서, 그리고 국제관광도시로서 위상을 갖출 수 있었다는 긍정적인 의미를 가지고 있다.

그러나 지난 50년 동안 제주시 도시계획은 기존 시가지의 과밀 완화를 일관성 있게, 도시계획의 목표로 설정하였다. 개발제한구역의 지정으로 제주시는 인구규모에 걸맞지 않게, 도시의 핵이 두 개로 확대되었다. 개인교통수단의 증가와 시민의 소비패턴의 변화에 도시계획 측면에서 우선순위가 밀려 있던 도심은 이러한 변화를 수용하지 못하여 제주시의 중심은 점점 약해지면서 도심공동화의 문제에 직면해 있는 실정이다. 도심공동화는 대도시에서나 발생하는 도시문제이지만, 중규모 도시인 제주시에서 도심공동화가 발생하게 된 것이다. 이것이 제주시 도시계획의 부정적인 의미이다.

또한 1990년대부터 지방자치제가 실시되었지만, 도시계획의 지방분권은 이루어지지 않았다. 그렇기 때문에 그 동안 제주시 도시계획은 제주적인 특징이 반영되지 못하였다. 제6차 도시관리계획에서야 비로소 제주적인 특징이 도시계획에 반영되었는데, 그 것이 바로 4·3 소개 마을을 자연취락지구로 지정한 것이다.

X. 결론

향후 제주시 도시계획은 그 동안 도시계획으로 인해 발생하였던 부정적인 도시문제를 최소화할 수 있도록 수립되어야 할 뿐만 아니라, 제주국제자유도시로서의 역할을 수행하고, 제주시가 생태도시로 거듭날 수 있도록 도시계획을 수립해야 할 것이다.

최근 제주도를 하나의 계획권으로 하는 광역도시계획이 추진 중이다. 이 계획은 기존 시·군의 도시기본계획의 내용을 포함하여 수립할 예정이기 때문에 제주시 도시기본계획은 더 이상 수립되지 않을 것으로 예상된다. 광역적인 차원에서 제주시 도시계획을 접근함으로써 그 동안 제주시 도시계획으로 인해 발생하였던 지역간 불균형 문제를 어느 정도 완화할 수 있을 것으로 예상된다.

또한 그 동안 행정구역 경계에 의해 제주시내에서 지정하였던 용도지역도 광역적인 차원에서 검토가 이루어진다면 이 문제도 어느 정도 해소될 것이며, 도시계획시설에 대한 광역적인 이용으로 운영의 효율성도 높아질 것으로 예상되고 있어, 제주시 도시계획에 대한 광역적인 접근은 바람직하다는 평가를 내릴 수 있다.

그러나 무분별한 광역적인 접근은 오히려 또 다른 문제를 야기할 수도 있다. 예를 들면, 지역간 균형개발의 논리를 앞세워 제주시 기존 시가지인 중앙생활권과 도심이 방치된다면 이는 제주도의 중심과 문화의 힘이 약해지는 결과를 초래할 것이다.

그렇기 때문에 향후 도시계획에서는 가급적 시가지의 외연적 확산은 방지해야 한다. 녹지지역에서의 주거지 개발은 기존 자연취락지구 내에서 이루어지도록 해야 할 것이며 더 이상의 외곽지역에서의 계획적인 도시개발사업은 지양해야 할 것이다.

도심의 활력을 높이기 위해서는 무엇보다도 대중교통을 이용하여 도심에 편리하게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위하여 탐동광장-칠성로-산지천-동문시장-관덕정 등을 하나로 연결하는 특화거리를 조성할 필요가 있다. 이 특화거리는 대중교통 위주의 도로로 조성하고, 보도의 폭을 높이며 다양한 가로시설물과 조형물을 도입하여 도로를 새로운 문화의 공간으로 조성하여야 한다. 자가용을 이용한 도심접근 또한 편리하도록 하여야 한다. 도심 경계부에 위치한 주차장(예, 탐동주차장)을 환승주

차장으로 활용하며, 주차요금은 인근 상가에서 물건을 구매한 액수에 따라 쿠폰으로 지급할 수 있도록 하는 배려 또한 필요하다.

산지천이 복원되어 산지천은 세계적인 명물로 자리 잡았다. 그러나 주변 지역 건축물은 산지천과 조화되지 않는 용도들이 다수 분포하고 있다. 이러한 건물들에 대한 리모델링을 시 차원에서 유도하여 산지천 주변을 새로운 문화와 쇼핑공간으로 변모시키는 작업이 향후 도시계획의 과제이다. 그러므로 앞으로의 제주시 도시계획은 도심의 부흥을 최우선 과제로 설정하고, 더 이상의 주거지 개발사업은 지양해야 할 것이다. 이를 위해서는 광역도시계획차원에서 제주시 도심활성화를 위한 각종 지침이 마련되기를 기대해 본다.



참고문헌

- 제주시(2002), 21세기 제주시 비전과 발전전략(IV), 제주시, 242 p.
- 제주시(2003), 21세기 제주시 비전과 발전전략(V), 제주시, 374 p.
- 제주도(2003), 제주국제자유도시종합계획, 제주도, 444 p.
- 제주도(2002), 제주국제자유도시 특별법 가이드, 제주도, 352 p.
- 제주도(2005), 제주도 환경보전중기기본계획, 제주도, 330 p.
- 제주시(2004), 제주시 도시경관 기본계획, 제주시, 193 p.



감사의 글

2007년이 시작되는 1월에 되어서야 하나의 큰일이 마무리되어 갑니다. 언제나 그렇지만 올해에는 특별히 좋은 일들이 많이 일어나길 바라면서 올해 해야 될 일들에 대하여 머릿속으로 하나하나 그려봅니다.

찰나인 것 같은데 벌써 많은 시간이 지나가고 마무리하는 시점이 다가오니 부족한 것이 많아 더 노력할 걸 하는 후회를 해보지만 그래도 훌륭하신 교수님들과 많은 동료들을 만난 것으로 조금이나마 위안을 해봅니다.

처음 학교에서 강의를 듣기 시작할 때 마치 아무도 모르는 생소한 곳에서 혼자 떨어져 방황하는 어린애처럼 힘들었는데 주위의 많은 우정어린 격려와 조언으로 저를 북돋아주셔서 덕분에 학업을 계속할 수 있었던 것 같습니다. 이런 점에 있어서 모든 분들께 감사드립니다.

그리고 저를 성심성의껏 지도 해주신 이병걸 지도교수님과 김남형 교수님, 남정만 교수님, 양성기 교수님, 박상렬 교수님, 김상진 교수님께 많은 고마움과 존경을 보내며 또한 마지막 마무리 작업을 정성스럽게 도와준 학과사무실의 모든 분들과 양태혁 조교에게도 고마운 말씀을 드립니다. 마지막으로 학업을 끝까지 마무리할 수 있게 용기를 북돋아준 사랑스런 나의 아내에게도 한없는 고마움을 보냅니다.

지금은 겨울이라서 매서운 찬바람이 도시를 감싸면 뽕뽕 불어오지만 올해부터는 아주 행복하고 따스한 기운이 자를 도와주는 것 같아 아주 좋은 느낌입니다.

감사합니다.