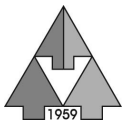


명품도시 제주를 위한 전략 모색

- 일 시 : 2012년 9월 14일(금) 11:30~17:00
- 장 소 : 제주발전연구원 중회의실(1층)
- 주 최 : 대한국토·도시계획학회, 제주발전연구원



(사)대한국토·도시계획학회
Korea Planners Association



제주발전연구원
Jeju Development Institute

대한국토·도시계획학회-제주발전연구원 MOU 체결 및 공동세미나

□ 개요

- 일 시 : 2012년 9월 14일(금) 11:30 ~ 17:00
- 장 소 : 제주발전연구원 중회의실(1층)
- 주 관 : 대한국토·도시계획학회, 제주발전연구원

□ 프로그램

시		간	내		용	
1 부	MOU	11:30~11:35	양기관소개	진행사회 : 박원배 (제주발전연구원 연구실장)		
		11:35~11:40	체결서명	대한국토 · 도시계획학회장, 제주발전연구원장		
		11:40~11:50	인사말	대한국토 · 도시계획학회장, 제주발전연구원장		
		11:50	기념촬영			
오찬		12:00~13:20				
2 부	개회 식	14:00~14:05	내빈소개	진행사회 : 박원배 (제주발전연구원 연구실장)		
		14:05~14:10	인사말	이우종 (대한국토 · 도시계획학회 회장)		
		14:10~14:15	격려사	양영오 (제주발전연구원 원장)		
		14:15~14:40	기조강연*	· 살고 싶은 도시 만들기 - 이우종 (대한국토 · 도시계획학회 회장)		
	준비	14:40~14:50	준비	발제 준비		
	주제 발표	14:50~15:20	주제발표(1)	· 기후변화 및 고령화 등 도시환경 변화에 따른 지식정보사회에서의 도시개발 방향 - 안정근 (경상대학교 도시공학과 교수)		
		15:20~15:50	주제발표(2)	· 제주지역 지구단위계획 문제점과 개선방안 - 이성용 (제주발전연구원 연구위원)		
		15:50~16:00	휴식	휴식		
	종합 토론	16:00~17:00	토론 및 자유토론	좌장	· 김홍배 (대한국토 · 도시계획학회 부회장)	
				토론	· 이우배 (인제대학교 교수) · 엄상근 (제주발전연구원 책임연구원) · 고성천 (건축사사무소 시유재 대표) · 이정민 (제주특별자치도 정책자문위원) · 김민하 (제주특별자치도 도시계획과장)	
	폐회	17:00				

목 차

■ 기조강연

- 살고 싶은 도시 만들기

이 우 종 (대한국토·도시계획학회 회장) 7

■ 주제발표 1

- 기후변화 및 고령화 등 도시환경 변화에 따른
지식정보사회에서의 도시개발 방향

안 정 근 (경상대학교 도시공학과 교수) 65

■ 주제발표 2

- 제주지역 지구단위계획 문제점과 개선방안

이 성 용 (제주발전연구원 연구위원) 85

기조강연

살고 싶은 도시 만들기

이 우 중

대한국토·도시계획학회 회장

대한국토·도시계획학회-제주발전연구원 공동세미나

살고 싶은 도시 만들기



2012. 9. 14 (금)

(사)대한국토·도시계획학회 회장
가천대학교 도시계획학과 교수
이 우 종



Contents

1. 근대의 도시이론
2. 현대산업도시의 성찰과 반성
3. 도시계획의 새로운 패러다임
4. 살고 싶은 도시의 선진사례
5. 살고 싶은 도시만들기를 위한 제안

1. 근대의 도시이론



1.1 분산주의 도시계획이론

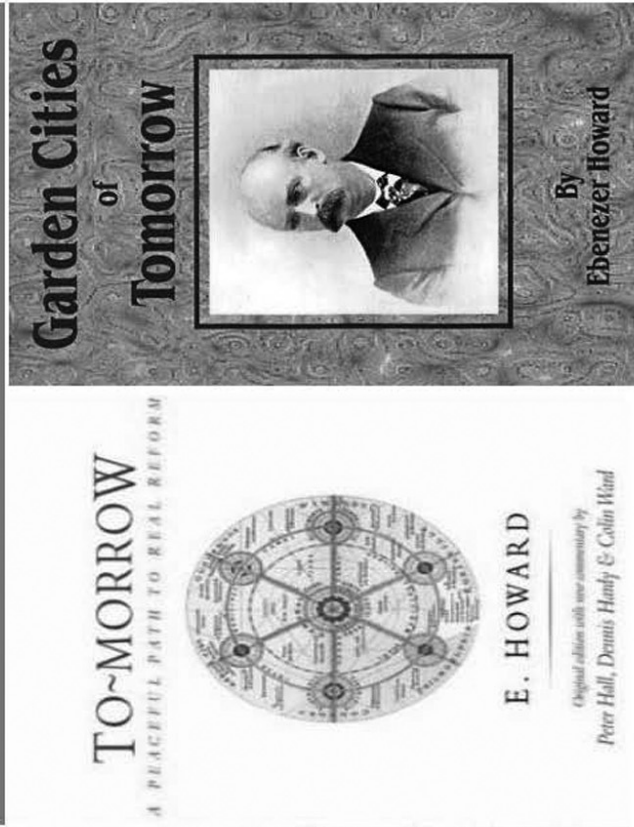
1.2 집중주의 도시계획이론

1.1 분산주의 도시계획이론

1) 에베네즈 하워드(E. Howard)의 전원도시(Garden City)



- 산업사회의 장점만은 유지하면서 산업사회를 새로운 환경에 맞게 개조함
- 도시 + 농촌의 장점 및 매력



Reproduced from the paper of "Punch" Christmas Number, 1920.

Yesterday



Living and Working in the Smoke

To-day



Living in the Suburbs—Working in the Smoke

To-morrow



Living & Working in the Staff of WELLMAN GARDEN CITY

THE

THREE MAGNETS.

TOWN

COUNTRY.

CLOSING OUR NATURE, SOCIAL OPPORTUNITY
 ISOLATION OF CROWDS, PLACES OF AMUSING
 DISTANCE FROM WORK, HIGH MONEY WAGES
 EXCESSIVE HOURS, ART OF UNEMPLOYED
 FOGS & DRUGS, COLLECT DRAINAGE
 SLUMS & INMATEL, UNCLE TOM'S STREETS
 FOUR AIR, MURKSN, MILITARY STREETS
 NO PUBLIC CRYST, NEED FOR REFORM
 TRESPASSERS, SHAWRE WOOD, MEADOW, FOREST
 HANDS OUT OF WORK, LAND LYING IDLE
 LONG-HOURS, LOW-WAGES, FRESH AIR LOW RENTS
 LACK OF DRAINAGE, ABUNDANCE OF WATER, SUNSHINE
 LACK OF AMUSEMENT, BRIGHT VILLAGES, DESERTED VILLAGES
 LACK OF SOCIETY

THE PEOPLE
 CONSTITUTIONAL

WHERE WILL THEY GO?

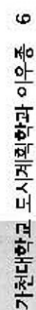
THE PEOPLE

DOES ANYONE EVER

TOWN-COUNTRY.

BEAUTY OF NATURE, SOCIAL OPPORTUNITY,
 FIELDS AND PARKS OF EASY ACCESS,
 LOW RENTS, HIGH WAGES,
 LOW RATES, PLENTY TO DO,
 LOW PRICES, NO SMOKE, NO CAPITAL,
 NO WAITING, NO SMOKE, NO STUNKS,
 CO-OPERATION, NO SMOKE, NO STUNKS,
 BRIGHT HOMES & GARDENS, FREEDOM

— № 7 —



1.1 분산주의 도시계획이론

2) 영국의 신도시(New Town)

- 아버크롬비(Patrick Abercrombie) 런던 인구분산 목적의 대런던계획(Greater London Plan:1944)
- 그린벨트(개발제한구역), 런던 주변 8대 신도시 건설



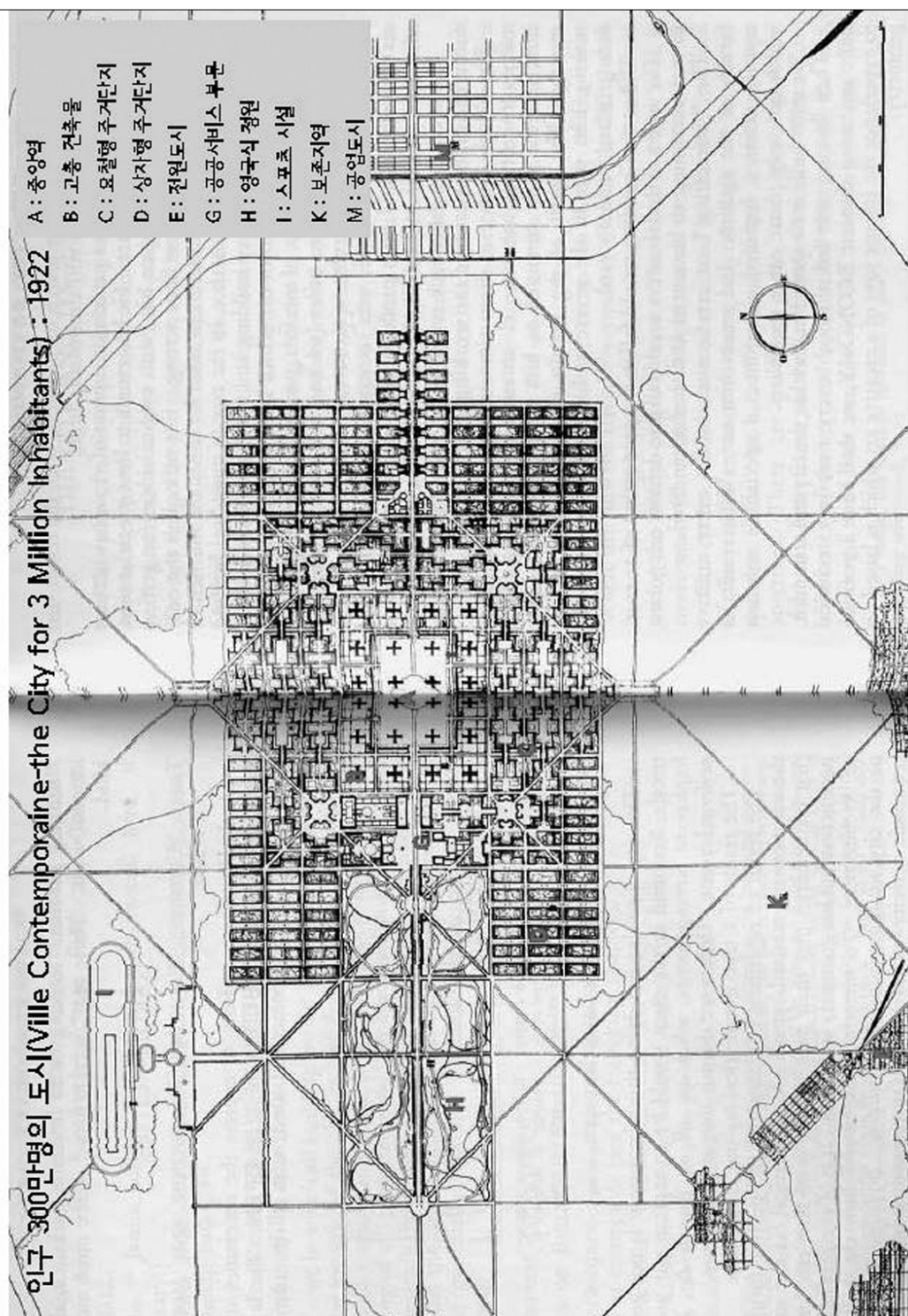
- Scott Report : 농촌지역의 토지이용
- Uthwat Report : 토지보상
- Barlow Report : 산업 및 인구 재배치

- 1946년 신도시위원회(New TownsCommittee)가 신도시법(NewTown Act) 제정

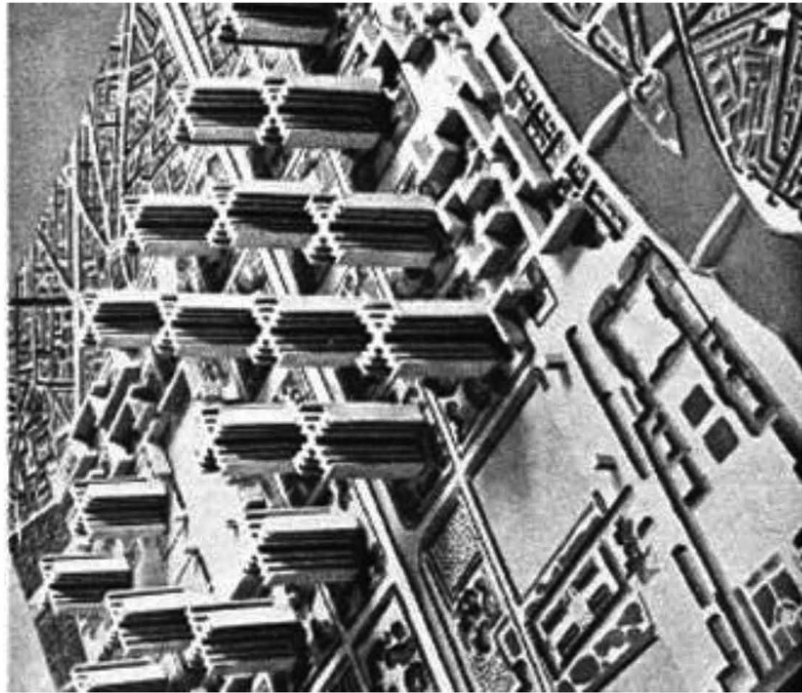
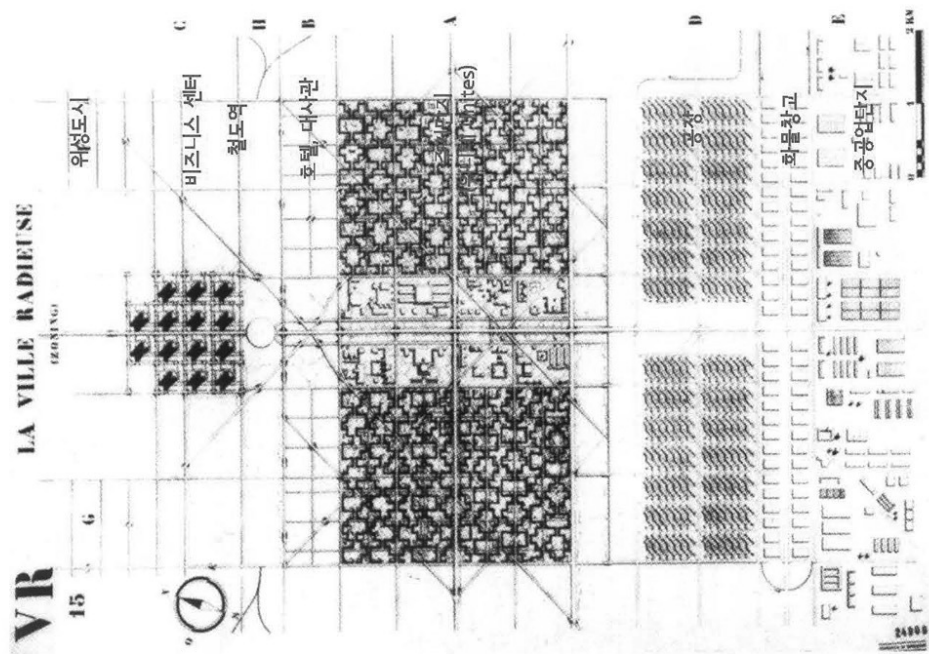
- 1기 신도시:14개 ex) 할로우(1947)
- 2기 신도시:7개 ex) 컴버놀드(1955)
- 3기 신도시:11개 ex) 밀턴케인즈(1967)

인구 300만명의 도시(Ville Contemporaine-the City for 3 Million Inhabitants) : 1922

- A : 중앙역
- B : 고층 건축물
- C : 요철형 주거단지
- D : 상자형 주거단지
- E : 전원도시
- G : 공공서비스 부군
- H : 영국식 정원
- I : 스포츠 시설
- K : 모조지역
- M : 공업도시



빛나는 도시(La Ville radieuse) : 1935



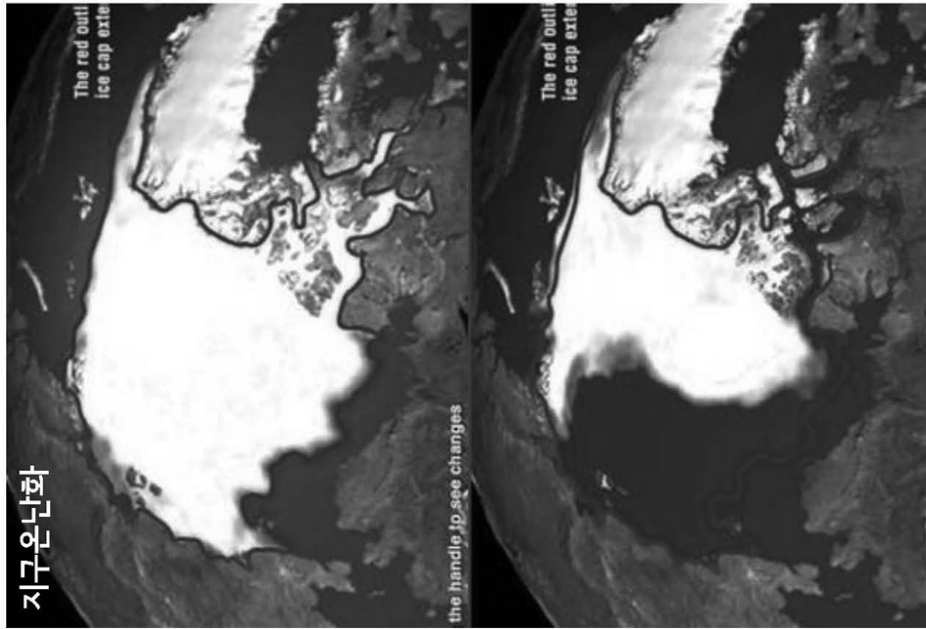
2.1 현대 산업도시의 성찰

1) 환경문제 대두



기후변화

지구온난화



1972년 6월 5일 UN인간환경회의의

: UN 인간환경선언문, “Only one Earth”

: 이를 기념하여 6월 5일 ‘세계 환경의 날’ 제정

미국을 중심으로 EPA(Environmental Protection Agency :

환경청)이 생김

: 환경영향평가(EIS/ EIA)

1987년 동경선언

: Our Common Future 채택

1992년 리우환경회의

: 21세기 지구환경신천강령(Agenda 21) 채택

: ESSD(Environmentally Sound Sustainable Development :
환경적으로 건전하고 지속가능한 발전)

2002년 요하네스버그회의

: 지속가능발전에 대한 미래 국제사회의 구체적인 실천방향 제시

2.1 현대 산업도시의 성찰

3) 도심 공동화 현상 및 스프롤 현상(Sprawl phenomena)



2.1 현대 산업도시의 성찰

4) 고령화 사회의 도래



가천대학교 도시계획학과 이우종 17

2.1 현대 산업도시의 성찰

5) 인구구조의 변화

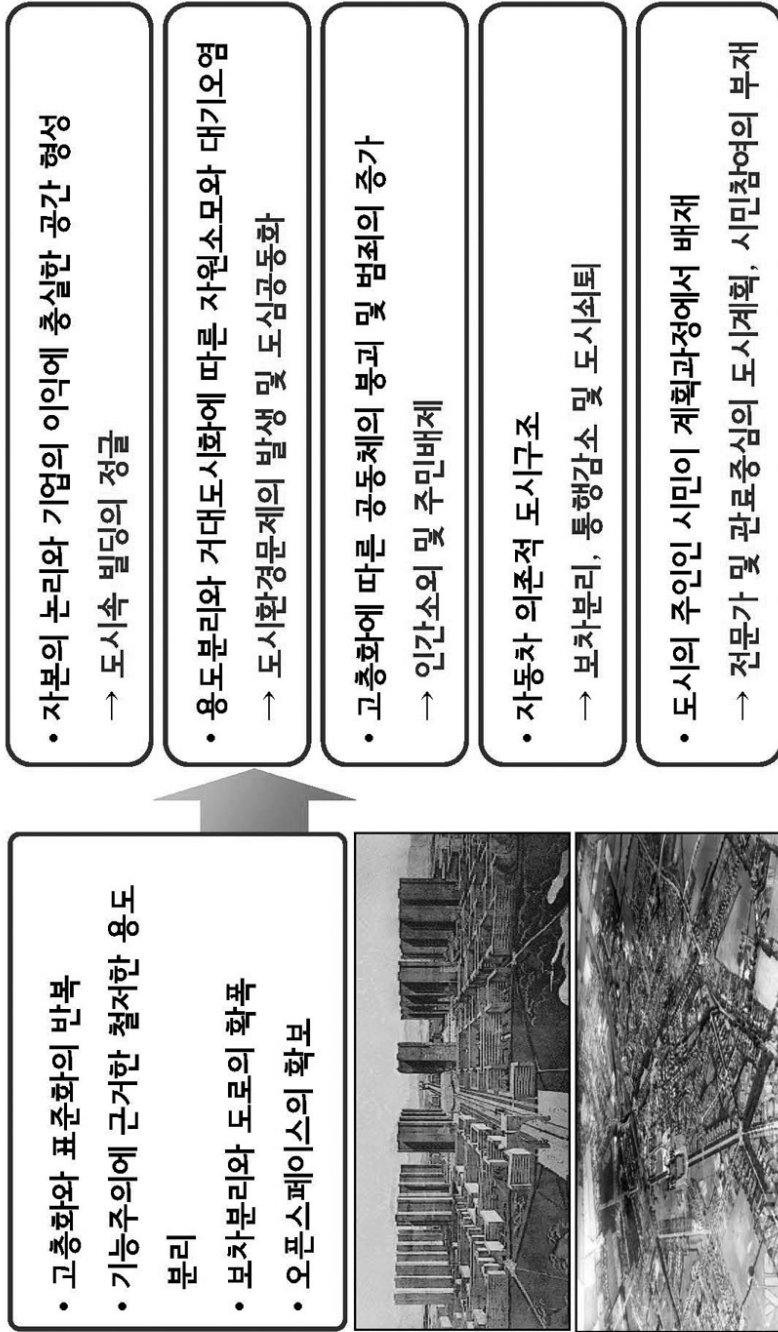
1인가구



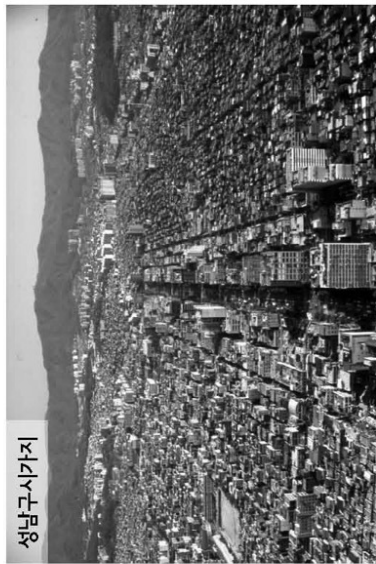
다문화가족



2.2 근대 도시이론의 특징과 도시문제



2.3 우리나라의 현대 도시문제



성남구시가지



정부축개발

• 수도권 도시로의 인구 집중은 주택의 양적 부족문제와 과밀거주문제를 초래함

• 경제논리가 우선된 공급자 위주의 고층·고밀 개발방식은 자족성과 다양성이 결여된 획일적 도시환경을 양산함

• 자동차에 대한 의존도가 높아지면서 교통정체 및 사고, 대기오염, 소음, 진동 등으로 생활환경이 오염됨

• 도시외곽의 무분별한 난개발로 자연환경이 파괴되고, 기성시가지는 도심공동화 현상 등으로 쇠퇴함



결국 우리도시도 서양의 근대 도시계획의 실패사례를 그대로 답습하고 있다.

3. 도시계획의 새로운 패러다임



3.1 Smart Growth

3.2 New Urbanism

3.3 Urban Village

3.4 Creative City

3.5 창조계급의 등장

3.1 Smart Growth

미국에서 1960~90년대에 이루어진 도시화와
도시의 외연적 확산에 따른 무질서하고 무계획적인
도시문제 해결을 위한 대안

스마트 성장은 도시의 성장을 계획적으로
관리하기 위한 도시정책 패러다임

스마트 성장은 압축개발(Compact Development)과
복합개발(Mixed-Use Development)을 공간으로 한
대중교통중심(TOD)의 지속가능한 토지이용 패턴을
구축해가는 도시개발을 목표로 함



3.2 New Urbanism



피터 칼소프(Peter Calthorpe)



안드레 듀아니(Andres Duany)



엘리자베스 플래터 지버크 (Elizabeth Plater-Zyberk)

CHARTER OF THE NEW URBANISM

The Congress for the New Urbanism views development in central cities, the spread of sprawl, increasing separation by race and income, environmental deterioration, loss of agricultural lands and resources, and the erosion of society's built heritage as our threatened community-building challenge.

We stand for the restoration of rolling urban centers and towns as vibrant communities, for comprehensive planning, for the creation of a new urbanism, and for the preservation of our built heritage.

We advocate that physical solutions by themselves will not solve social and economic problems, but rather can enhance vitality, community stability, and environmental health by treatment without precedent and supportive physical framework.

We advocate the reconnection of public policy and development practices to support the following principles: neighborhoods should be diverse in form and population; communities should be designed for the pedestrian and cyclist as well as the car; cities and towns should be supported by a publicly financed, universally accessible public space.

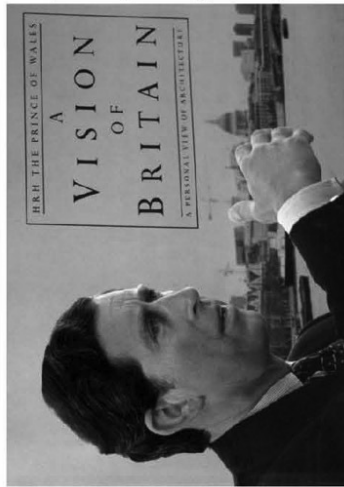


• 뉴어바니즘 헌장 제정

(Charter of the New Urbanism)-1996

- 다양한 분야의 사람들이 참여하여 도시의 커뮤니티, 경제, 환경 등의 정책방향에 대해 논의함

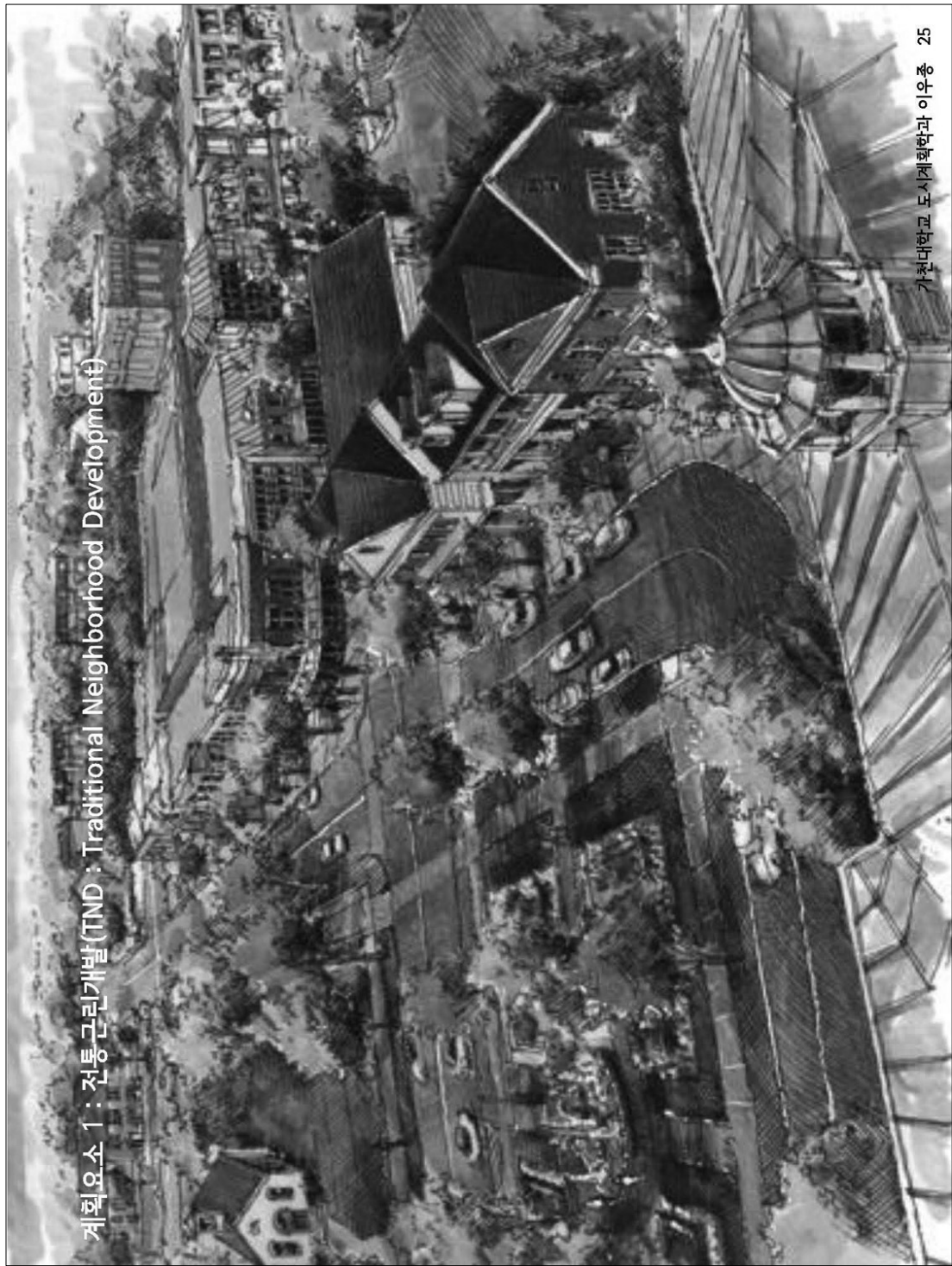
3.3 Urban Village



- 찰스 홀테자의 영국건축비평서
The Vision of Britain :
A Personal View of Architecture
- 지속가능한 도시건축을 위해서는
관련 전문가들의 반성과 변화,
그리고 실천이 필요하다.

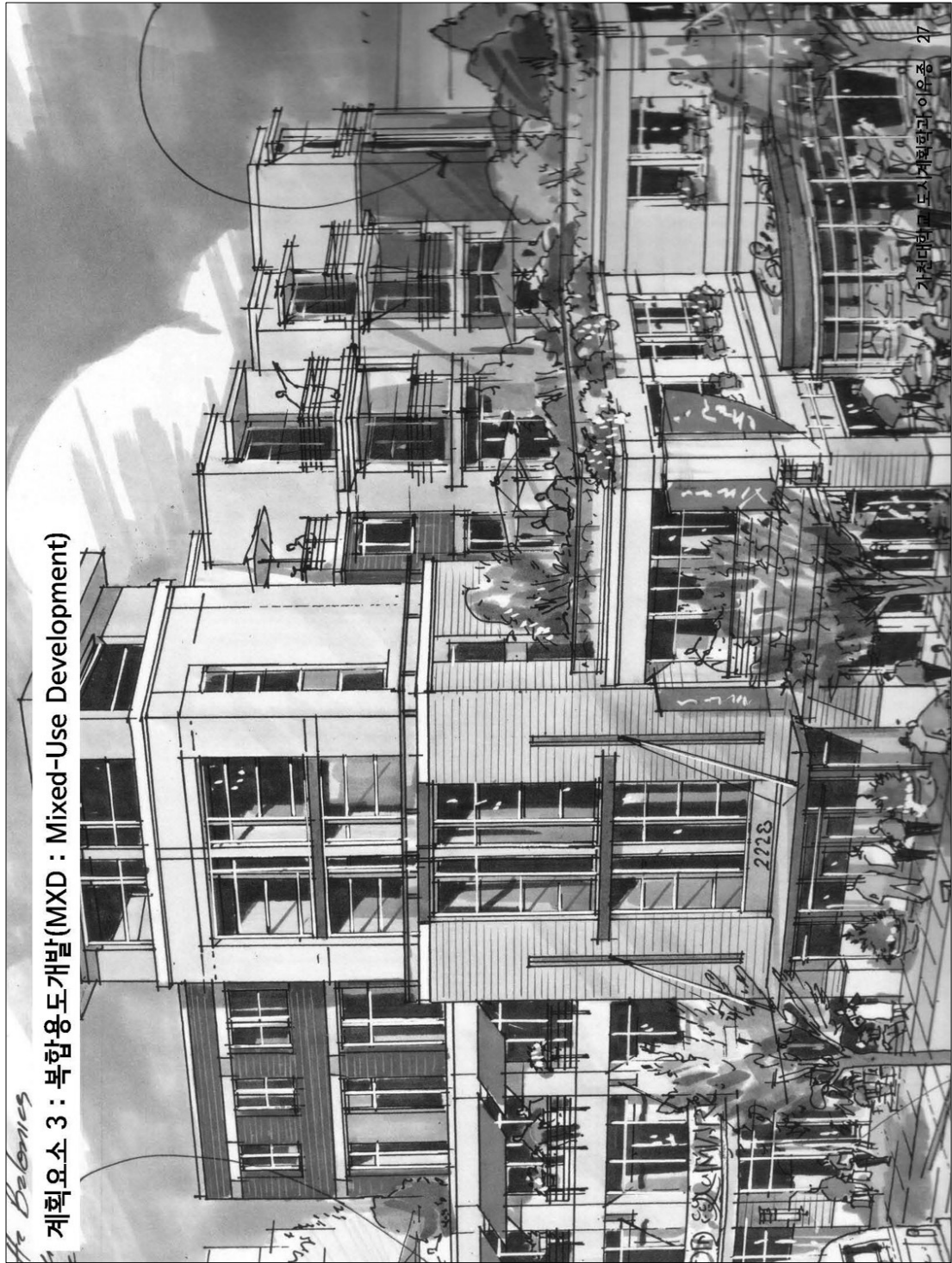
The Vision of Britain의 10개 원칙

The Place	Landscape를 훼손하지 않도록 건축물 입지
Hierarchy	건축물의 공공성과 중요도와 비례하는 건축물 크기와 건축물 디자인
Scale	인간이 모든 계획의 척도(Human Scale)
Harmony	가로공간 내에서 입지하는 건축물, 자연, 가로 등 모든 구성요소들의 조화
Enclosure	안전함, 애착심, 공동체 의식 형성할 수 있는 둘러싸인 공간의 중요성
Materials	지역 특성에 맞는 건축물 재료
Decoration	전통적이고 고전적인 예술과 공예가 주는 무한한 다양성
Art	건축과 예술의 통합
Sings & Light	도시요소로서 통합 디자인된 절제되고 아름다운 간판과 조명
Community	지역 주민의 계획 참여 및 커뮤니티 공간을 활용하여 유대감 형성



계획요소 2 : 대중교통지향 개발(TOD : Transit-Oriented Development)





계 획 요 소 4 : 커뮤니티 형성



3.4 Creative City

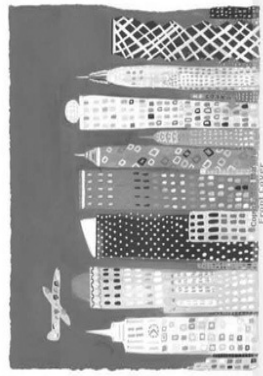
찰스 랜드리(Charles Landry)



CHARLES
LANDRY
THE
**CREATIVE
CITY**
A TOOLKIT FOR URBAN INNOVATORS



Copyrighted Material
CHARLES
LANDRY
THE ART OF
**CITY
MAKING**



산업의 쇠퇴나 인구 감소 등 심각한 도시적 과제를
극복하고 재생활 수 있었던 도시의 사례를 소개하며
시례로부터 귀납법적으로 '창조도시'라는 개념을 도출

3.5 창조계급의 등장



리처드 플로리다(Richard Florida)

NATIONAL BESTSELLER

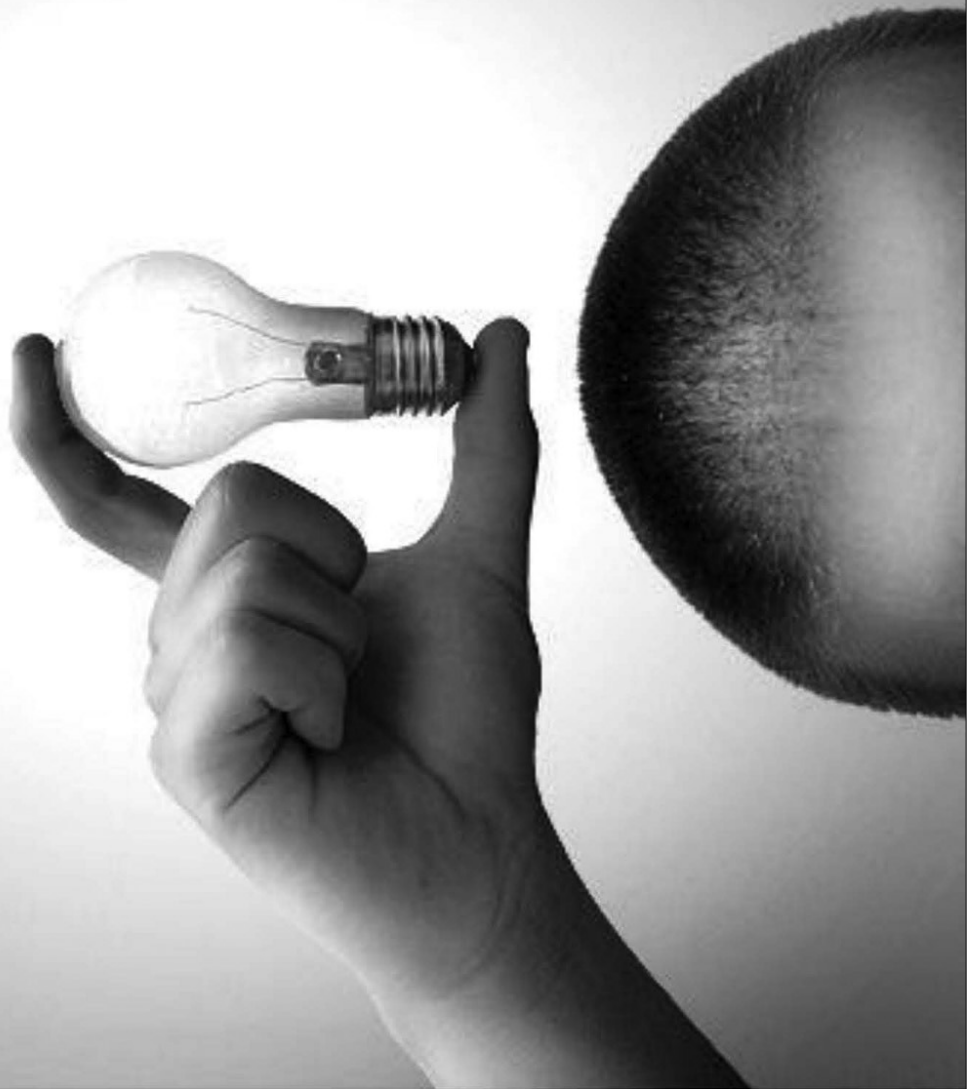
THE RISE OF THE CREATIVE CLASS

...and how it's transforming work,
leisure, community, &
everyday life

RICHARD FLORIDA

리처드 플로리다(Richard Florida)는 창조경제를 연구했고, 창조경제를 발전시키는 3T원칙이
기술(Technology), 인재(Talent), 관용(Tolerance)임을 언급함

계획요소 1 : 창조적인 사람





4. 살고 싶은 도시의 선진사례



4.1 독일 프라이부르크(Freiburg)

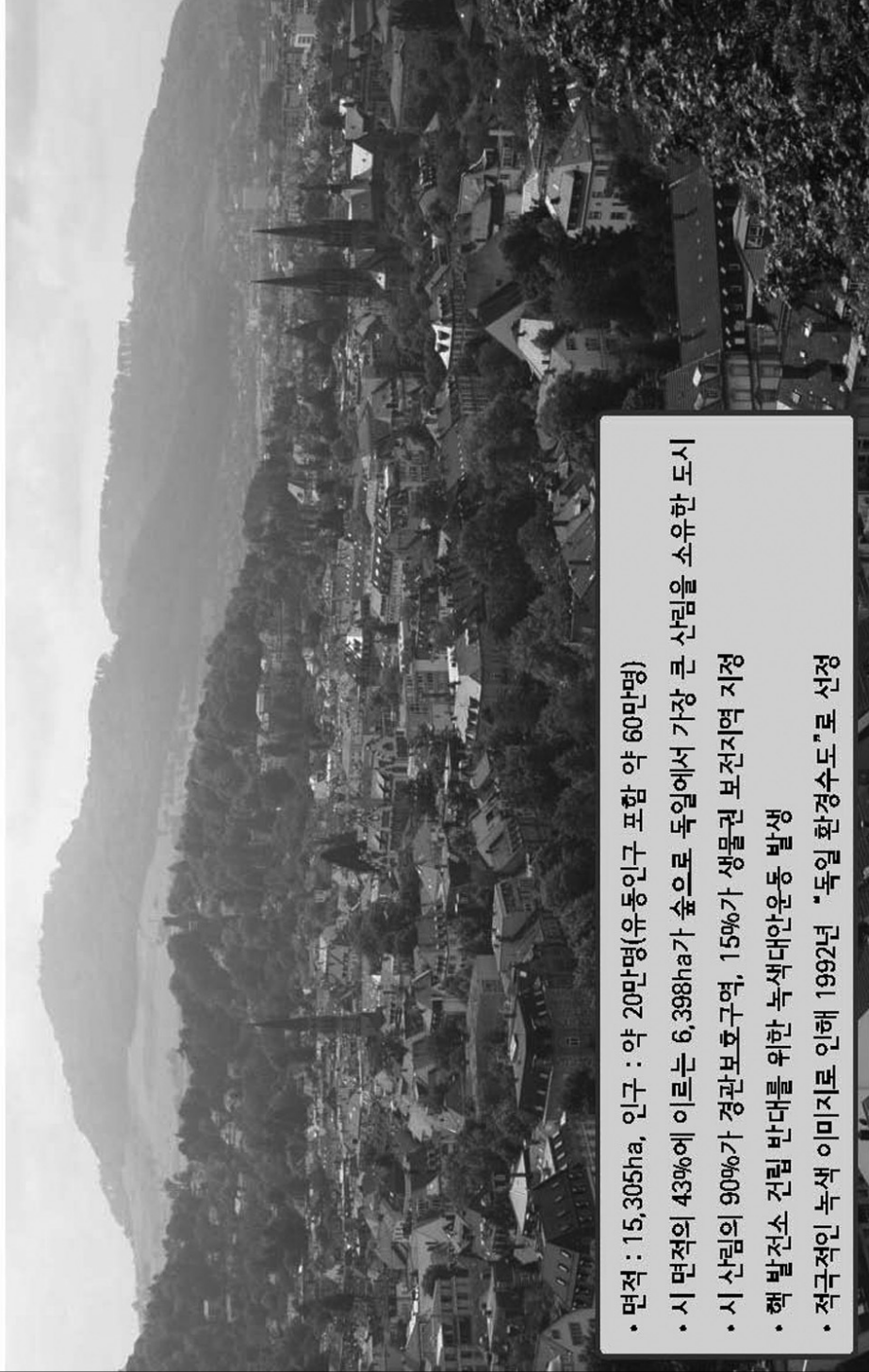
4.2 브라질 꾸리찌바(Curitiba)

4.3 스페인, 빌바오(Bilbao)

4.4 스웨덴, 하마비 허스타드(Hammaby sjöstad)

4.5 영국, 헤이온와이(Hay-on-Wye)

4.1 독일, 프라이부르크(Freiburg)



- 면적 : 15,305ha, 인구 : 약 20만명(유동인구 포함 약 60만명)
- 시 면적의 43%에 이르는 6,398ha가 숲으로 독일에서 가장 큰 산림을 소유한 도시
- 시 산림의 90%가 경관보호구역, 15%가 생물권 보전지역 지정
- 해 발전소 건립 반대를 위한 녹색대안운동 발생
- 적극적인 녹색 이미지로 인해 1992년 "독일 환경수도"로 선정

4.2 브라질, 꾸리찌바(Curitiba)

- 면적 : 423㎢, 인구 : 인구 161만명
- 자이메 레트네르 25년간 시장을 지내면서 다양하고 창조적인 실험으로 꾸리찌바를 바꿈
- 91년 타임지 선정, 지구에서 가장 환경적으로 올바르게 사는 도시
- 98년 US News and World Report 誌로부터 Smart City 선정
- 기존 도시구조의 물리적 한계를 극복하고 인구의 도시집중 및 교통체증으로 자하된 삶의 질을 개선



Has South America's Most Sustainable City Lost Its Edge?

FLAVIE HALAIS JUN 06, 2012 33 COMMENTS



가천대학교 도시계획학과 이우종 ©37

The southern Brazil metropolis of Curitiba built its reputation as an urban planning model thanks, in large part, to its innovative transportation system. But in recent years, the system has become overcrowded and expensive, pushing people into their cars.

Curitiba is now the Brazilian state capital with the highest ratio of automobiles per inhabitant, and its bike paths remain largely underused. In early June, news reports revealed that usage of its famous Bus Rapid Transit system has decreased by 14 million rides in the past four years, or 4.3 percent. This followed a series of road accidents involving speeding buses, and complaints about ever-increasing fare prices.

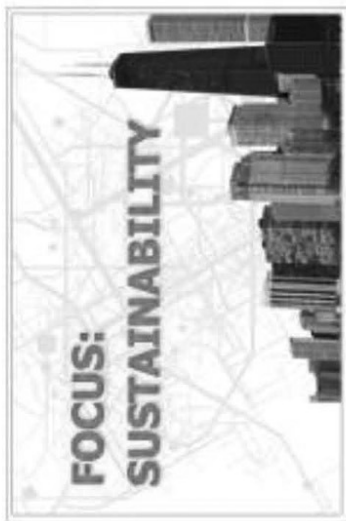


Car culture is growing in all of Brazil's major cities, as the growing middle-class happily gives up inefficient public transportation. But the much-praised BRT, which inspired systems like Bogotá's TransMilenio, wasn't expecting to see its popularity decline. The blame, according to critics, lies with URBS, the city agency in charge of managing the system, which has failed to adapt to changes in usage patterns and evolving demographics.

The misfortune of the BRT speaks to the larger failings of the city governance in Curitiba. Once praised for its impeccable urban planning and innovative interventions – the city pretty much invented the term “urban acupuncture” – Curitiba now seems to be suffering from a certain inertia.

“In the past 15 years Curitiba has rested on its laurels,” says Clara Irázabal, an assistant professor of urban planning at Columbia University, who has written at length about the Brazilian metropolis.

The city has failed to integrate its growing suburbs into a coherent regional plan. As a result, most of the planning interventions that Curitiba is known for – public parks and green spaces, pedestrian streets, preservation of the historic district – are not accessible to hundreds of thousands of suburban (and usually lower-income) residents.



See full coverage

Curitiba's planning method also concentrates on the "formal" city, leaving thousands of low-income residents with no choice but to establish illegal settlements due to lack of affordable housing, says José Ricardo Vargas de Faria, an engineer working at Ambiens, a Curitiba-based urban planning studio operating as a cooperative. "The discourse about Curitiba deliberately leaves out certain things, and contributes to build an image of a city that solved all its problems through planning," he says.



Curitiba's Bus Rapid Transit system has been suffering from overcrowding in the past few years. Courtesy: Elias Dias, 가원대학교 도시계획학과 이우종

8. 역사로부터의 교훈, 살고 싶은 도시만들기

An estimated 10 to 15 percent of the population still lives in substandard housing, and 83 percent of the population in the metropolitan area earns a low to moderate income (less than five monthly minimum wages) [PDF]. Crime is high, with 4.7 murders on average each day. That's 56.8 murders per 100,000 inhabitants [PDF], a rate almost as high as New Orleans' (58 murders per 100,000 inhabitants in 2011.) These figures aren't bad by Brazilian standards. But Curitiba was supposed to be different than a typical BRIC city.

Curitiba's image was largely built around Jaime Lerner, the three-time mayor between 1971 and 1992 and later governor of the state of Paraná. He is credited with launching the BRT, as well as many other innovative measures. An architect and planner, he contributed to the 1965 creation of the city's planning agency, IPPUC.

But his high-profile mayorship sometimes overshadowed the work of the department. As a governor, he adopted a conservative stance against several social issues, and was responsible for a tough repression of the landless movement.

Since the Lerner days, IPPUC has regained its autonomy from the mayor's office, but is still operating in closed circles. "Curitiba is very famous for its urban planning, but the truth is this planning is very authoritarian and technocratic," explains Faria. The latest example of this is the aggressive bid to host four World Cup games in 2014. Drafted by IPPUC, the bid involves a reordering of priorities in city planning, the sale of public assets, the removal of residents without a rehousing plan and a slew of other measures.

8. 역사로부터의 교훈, 살고 싶은 도시만들기



Graffiti which reads "220 reais is already a theft," can be seen around town in Curitiba. BRT users have been complaining about high fares. (Credit: Movimento Passe Livre)

가천대학교 도시계획학과 이우종 42

Graffiti which reads "2.20 reais is already a theft." can be seen around town in Curitiba. BRT users have been complaining about high fares. (Credit: Movimento Passe Livre)

For Clara Irázabal, this type of decision marks the entrance of Curitiba into what is sometimes called "neo-liberal urbanism," which implies treating the city as a commodity in order to attract capitals, sometimes at the expense of a large part of the population. In this sense, Curitiba is only guilty of taking part in a global trend in city governance.

Meanwhile, the discrepancy between its flawless image and reality is growing.

"You have to remember at the time all these ideas were very innovative," says Irázabal. "There is a logic of learning from best practices. You can have solutions to problems that are proven to be effective, and this is prevalent in many other disciplines. Those ideas travel around the world." She adds, "Sometimes ideas keep on traveling, even when they're outdated."

Top photo credit: Mathieu Struck/Flickr

Keywords: Curitiba, Bus rapid Transit, urban planning, Sustainability, Brazil



Flavie Halais is a French freelance journalist, blogger and filmmaker living in Montreal, Canada.

All posts »

 Follow @flaviehalais

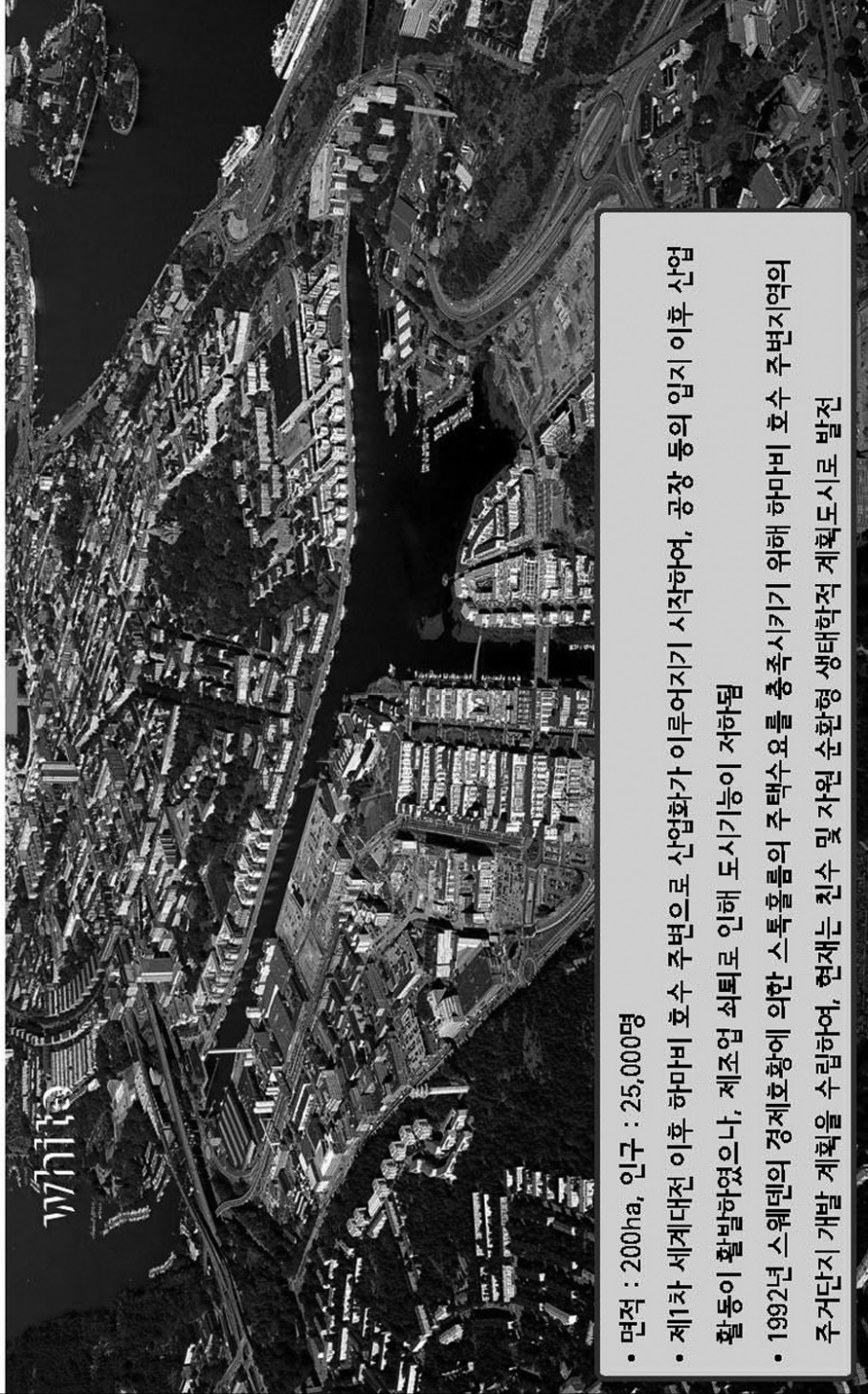
384 followers

4.3 스페인, 빌바오(Bilbao)

- 면적 : 41.3㎢
- 인구 : 40만명
- 1970년대까지 철강과 조선의 중심지 역할을 담당하던 빌바오는 철강산업이 쇠퇴함에 따라 산업 및 고용의 감소와 도시경제부진이 침체되기 시작함
- 문화를 통한 도시마케팅 전략을 구사하여 남부 유럽의 몰락하는 공업도시에서 세계적 문화도시로 거듭나 문화, 첨단산업, 금융의 근거지로 변모함



4.4 스웨덴, 하마비 허스타드(Hammaby sjöstad)



- 면적 : 200ha, 인구 : 25,000명
- 제1차 세계대전 이후 하마비 호수 주변으로 산업화가 이루어지기 시작하여, 공장 등의 입지 이후 산업 활동이 활발하였으나, 제조업 쇠퇴로 인해 도시기능이 저하됨
- 1992년 스웨덴의 경제호황에 의한 스톡홀름의 주택수요를 충족시키기 위해 하마비 호수 주변지역의 주거단지 개발 계획을 수립하여, 현재는 친수 및 자원 순환형 생태학적 계획도시로 발전

4.5 영국, 헤이온와이(Hay-on-Wye)

- 인구 1,500명의 작은 마을
- 1961년 이 고장 출신 리처드 부스(Richard Booth)가 대학졸업 후 귀향하여 주변에 사용되지 않고 방치된 고성, 주택, 창고 등을 매입하여 현재방으로 개조
- 1988년부터 매년 5월 10일간 '헤이 축제'를 비롯해 책과 관련한 문화, 예술행사를 개최하고, 전세계 회귀도서는 물론 독특한 서점들이 운영되어 각 분야별 매니아들의 발길이 끊이지 않음



5. 살고싶은 도시만들기를 위한 제안

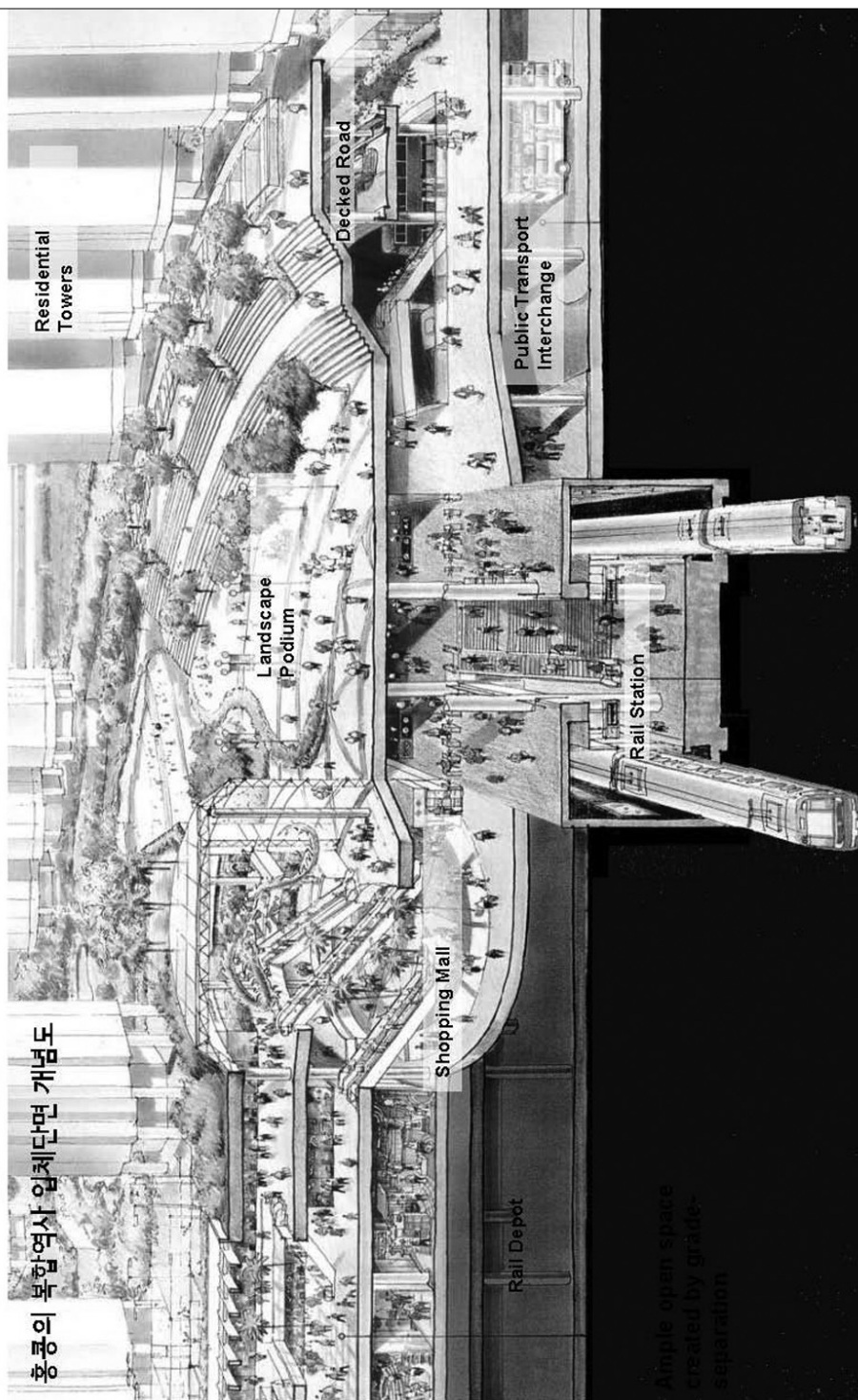


- 5.1 보행자 중심의 걷고 싶은 도시를 조성해야 한다.
- 5.2 대중교통 중심의 스마트한 도시가 실현되어야 한다.
- 5.3 시민의 만남을 유도하는 문화복합도시를 만들어야 한다.
- 5.4 다양성과 특징 있는 도시이미지를 확립해야 한다.
- 5.5 재미있고 독창적인 아이디어가 넘치는 창조도시로 발전해야 한다.
- 5.6 환경친화적 지속가능한 도시를 건설해야 한다.
- 5.7 지역의 정체성이 살아있는 주민주도의 계획 도시를 만들어야 한다.

5.1 보행자 중심의 걷고 싶은 도시를 조성해야 한다.



5.2 대중교통 중심의 스마트한 도시가 실현되어야 한다.



5.3 시민의 만남을 유도하는 문화복합도시를 만들어야 한다.

이탈리아 로마의 스페인 광장



5.4 다양성과 특징 있는 도시이미지를 확립해야 한다.

스웨덴 말뫼의 다양한 주거유형

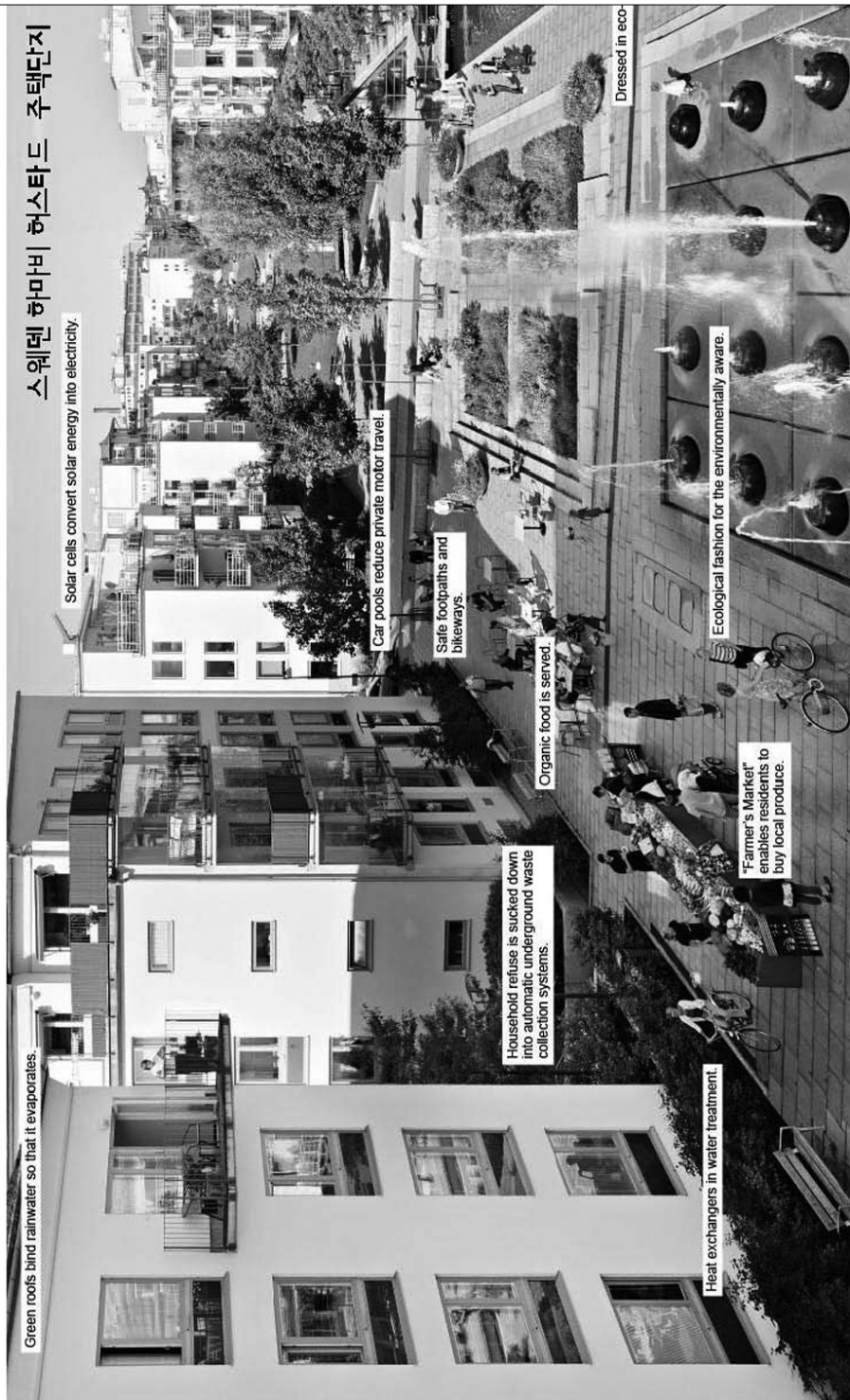


5.5 재미있고 독창적인 아이디어가 넘치는 창조도시로 발전해야 한다.

스페인 발렌시아 레이나 소피아 예술 공전



5.6 환경친화적 지속가능한 도시를 건설해야 한다.



5.7 지역의 정체성이 살아있는 주민주도의 계획 도시를 만들어야 한다.



감사합니다

woolee@gachon.ac.kr



기후변화 및 고령화 등 도시환경 변화에 따른 지식정보사회에서의 도시개발 방향

안 정 근

경상대학교 도시공학과 교수

기후변화 및 고령화 등 도시환경 변화에 따른 지식정보사회에서의 도시개발 방향

안 정 근

(경상대학교 도시공학과 교수)

I. 도시개발의 배경 및 필요성

도시개발은 도시변화 수요에 대응하여 도시발전을 위한 일련의 의도적 행위로써 도시 인구구조 변화에 따른 주택공급, 경제성장에 따른 삶의 질 향상, 기술의 발전에 따른 주거, 업무 등 입지 선택 등의 변화 수요를 고려하고 미래의 도시환경 변화를 예측하여 개발방향을 설정하고 계획을 입안함.

21세기 지식정보사회 도시들은 인구감소, 평균 가구원수의 감소, 노령인구 증가, 단독가구 증가 등 도시인구 및 구성원에 큰 변화가 있으며 정보통신의 발달에 따른 사무자동화로 근로시간 유연화가 활성화되고 노동력 수요가 감소되며 시간적, 공간적 거리개념 소멸에 따라 주거, 업무, 여가, 위락 등 도시 생활환경에 큰 변화가 있음.

또한 전통적인 제조산업이 쇠퇴하고 전자 및 생명공학 등과 같은 첨단산업과 고부가가치를 창출하는 지식산업이 경제 발전을 주도함. 따라서 변화된 인구구조 및 도시 생활환경에서 도시가 경쟁력을 갖추기 위해서는 도시개발 방향이 주거, 업무, 산업시설을 확충하는 물리적 도시개발 뿐만 아니라 쾌적하고 편리한 주거·업무·여가·위락 환경을 창출하며 주민과 기업의 타 지역 이탈을 방지할 수 있고 타 지역의 주민 및 기업을 유인 할 수 있는 사회적, 경제적, 문화적 도시개발도 함께 추진하여야 함.

그간의 도시개발 방향은 스마트성장¹⁾(Smart Growth), 뉴 어반이즘²⁾(New

1) 스마트 성장의 주요 지표는 ① 주거선택 및 기회의 범위 확대, ② 혼합토지이용, ③ 오픈 스페이스·농지·자연경관지역 등 환경적, 생태적으로 중요한 지역 보전, ④ 보행 가능한 근린주구 형성, ⑤ 교통수단의 다양성 제공, ⑥ 장소성을 갖는 차별화된 매력적인 커뮤니티 조성, ⑦ 기존 커뮤니티의 보존 및 활성화 등임

Urbanism), 녹색성장³⁾(Green Growth) 등이 주류를 이루었음. 하지만 스마트 성장과 뉴 어반이즘은 도시에서의 지속적 인구증가에 따른 물리적 시설공급에 초점을 두고 있어 21세기 지식정보사회에서의 변화된 사회 및 경제 환경에 적용시키기에는 한계가 있음. 또한 녹색성장은 도시개발시 이산화탄소 배출 억제에 치중하여 도시민의 삶의 질 및 환경의 질 향상에 대한 수요를 충족시키기에는 한계가 있어 기후변화 및 고령화 등 급변하는 21세기 도시환경에서 주민들의 삶의 질 및 환경의 질을 향상시켜 도시 경쟁력을 향상시킬 수 있는 21세기형 도시개발 방향이 요구됨.

II. 21세기 도시환경

2.1 지식정보사회

컴퓨터 등 정보통신의 비약적인 발전으로 모든 분야에서 정보화가 이루어진 사회를 정보화사회 또는 정보사회라고 부르고 있음. 초고속 정보통신망에 의해 세계가 하나로 연결되고, 수많은 정보가 디지털화 되고 있는 21세기는 보다 성숙된 고도의 정보사회임. 지식정보화사회는 21세기 사회의 또 다른 표현으로 고도정보사회가 정보통신의 시설과 이용 측면에서 고도화된 사회라면 지식정보사회는 그 기반 위에서 온갖 정보와 창의적인 지식이 융합되어 기술과 산업을 이끄는 사회를 말함.

지식정보사회에서는 시간적, 공간적 거리개념 소멸로 인해 경제활동은 동시화·광역화할 것이며 시간 및 공간이용 패턴이 근본적으로 변화하여 국민들의 활동공간이 넓어지고, 여가·문화활동이 지속적으로 증가하며, 정보 접근성에 있어서 공간적, 시간적 제약이 감소할 것이며 산업분야도 창의적인 지적재산권이 모든 산업을 전인하며, 사회 또한 지식정보를 중심으로 급격히 이동할 것임.

2) 뉴 어반이즘의 주요 지표는 ① 보행성, ② 연계성, ③ 혼합토지이용, ④ 주택의 사회적 혼합, ⑤ 양질의 건축 및 도시설계, ⑥ 전통적 근린구조, ⑦ 고밀개발, ⑨ 대중교통, ⑧ 지속 가능성 등임

3) 녹색성장의 주요 지표는 ① 태양열·지열·풍력 등 신·재생에너지 사용, ② 보행·자전거·공공교통 등 비 승용차 교통 활성화, ③ 혼합토지이용·고밀개발 등임

우리가 살고 있는 사회는 이미 산업사회에서 지식정보사회로 바뀌었으므로 도시개발 유형도 공장이나 기업을 입주시켜 도시를 발전을 유도하는 산업사회에서 유능한 창의적 인력을 확보하여 기업이 찾아오는 지식정보사회형 도시개발로 전환되어야 함.

지식정보사회에서는 기존의 도시 및 지역 인구를 유지 또는 유출을 예방하고 외부에서 인구를 흡입할 수 있는 도시가 경쟁력 있는 도시가 될 것임에 따라 도시의 사회적, 문화적, 경제적 환경 개선을 통하여 양질의 주거 및 기업환경을 조성함으로써 도시 인구를 유지하고 양질의 창의적 노동력을 유입할 수 있어야 함.

양질의 창의적 노동력을 유인하는 하나의 방법으로 창의인력이 선호하는 창의도시 조성이 필요함. 창의도시란 주민의 다양한 문화, 사회, 여가활동이 가능하고 혁신적인 산업을 진흥하는 장소가 풍부한 도시로서 과학자, 기술자, 건축가, 디자이너, 작가, 예술가, 음악가 등의 창의인력에 의해 선도됨.

Landry(2000)는 ‘The Creative City’에서 창의도시란 도시문제에 대한 창의적 해결을 위하여 창의적 환경을 만들고 운영, 지속해 나가는 도시라 정의하고 있으며 Florida(2002)는 ‘The Rise of Creative Class’에서 창의도시란 다양한 형태의 창의성이 뿌리를 내리고 번성할 수 있는 광범위한 창조적 생태계의 여건을 제공하는 도시로서 경제발전의 3T(Talent, Technology, Tolerance)가 함께 발전하는 도시라 정의함.

또한 Masayuki(2007)는 창의도시란 도시에서 현대예술의 에너지가 넘쳐나며 시민이 충분히 그것을 즐길 수 있는 도시이고 예술문화의 창의성을 산업으로 살린 창의산업군의 발전이 도시경제의 새로운 엔진이 되어 고용과 부를 만들어내는 도시이며 시민의 자치의식이 높고, 세계화 역량을 품은 도시라고 제시하였음.

2.2 인구감소 및 고령화사회

2.2.1 인구감소 및 고령화현상

국내에서 인구감소가 시작되는 시기는 2030년이지만 실제 노동현장에 투입되는 생산가능인구가 줄어드는 시기는 앞으로 2017년 후 부터임. 2011년 12월

통계청이 발표한 장래인구 추계에 따르면 우리나라가 현재와 같은 성장을 지속하면서 고용률이 그대로 유지된다면 2017년부터 생산가능인구가 감소, 노동수급 불균형 현상이 발생할 가능성이 커짐. 특히 생산가능인구는 현재의 베이비붐 세대가 고령인구로 진입하는 2020~2028년에 급격히 감소해 사회에 적지 않은 파장을 줄 것으로 예상됨.

현재 출산율(1.24명)이 비슷하게 유지된다고 가정할 때 우리나라는 앞으로 인구고령화와 인구감소 문제가 복합적으로 발생, 경제 성장의 동력이 급격하게 약화되며 경제 성장을 뒷받침할 적정한 인구를 유지하지 못하면 '세계 10대 경제대국'이라는 국가적 위상도 추락할 수밖에 없음.

2012년 발표된 통계청의 '장래 가구 추계'를 보면, 2012년 1인가구는 453만8642가구로 전체 가구의 25.3%를 차지함. 1980년 1인가구 비중은 4.8%에 그쳤지만 2035년에는 34.3%가 될 것으로 추산되며 2035년에는 특히 전남(42.3%)과 경북·강원(40.9%) 등이 전국에서 1인가구 비율이 높을 것으로 보임.

우리나라는 1960년대 이후 지속적인 경제성장에 힘입어 삶의 질이 비약적으로 향상되고 첨단 과학기술 및 의학의 발달로 인해 수명이 과거에 비하여 크게 연장됨에 따라 노령인구⁴⁾가 지속적으로 증가하고 있음.

국내의 노령인구는 2000년 인구의 7.2%를 차지하여 노령화 사회⁵⁾로 진입하였으며 2011년 12월 현재 인구의 11.3%가 노령인구이고 2018년에는 인구의 14.3%가 노령인구일 것으로 통계청은 예측하고 있음. 또한 2026년에는 인구의 20.8%가 노령인구로 구성되어 초노령사회로 진입할 것으로 전망되며 2040년에는 3명 중 1명(32.3%)이 노령인구일 것으로 예측됨.

이러한 국내의 노령화 현상은 여러 선진국에 비하여 매우 빠른 속도로 진행되고 있음. 2009년 미국 인구통계국의 '노령화 세계' 보고서에 따르면 2000년 전체 인구의 7%였던 한국의 65세 이상 인구가 14%(2배)로 증가하는 데 걸리는 기간은 18년으로 미국, 프랑스, 일본 등 선진국과 비교하여 가장 빠를 것으로 예측하였음.

노령화 사회(Aging Society)는 출산율 및 사망률 감소에 따라 노령층 구성원이 다른 연령층보다 상대적으로 높아 기존의 사회적, 경제적인 구조에 큰 변

4) 인구 구성원 중 65세 이상 인구

5) UN은 65세 이상 인구가 총 인구의 7% 이상이면 노령화사회라고 분류하고 있고, 14% 이상일 경우는 노령사회, 20% 이상일 경우는 초노령사회로 분류함.

화를 미침. 우리나라는 1980년대 중반까지 가족계획사업의 강력한 추진으로 출산율이 감소하였고, 1990년대 후반 이후는 주로 초혼 연령상승과 20대 미혼율의 상승으로 출산율이 감소하였음.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)에 따르면, 우리나라의 출산율은 1950년대 5.4%에서 1990년대 들어 OECD 평균 1.7%보다 낮은 1.5%로 하락한 것으로 나타났음. 또한 통계청의 조사에 따르면, 표 1과 같이 우리나라 국민들의 평균수명은 향후 꾸준히 증가할 것으로 예측하고 있으며 2010년 중산계층의 평균 수명은 80.8세였으나 2060년에는 88.6세로 예측하고 있어 평균 수명증가에 따라 지속적인 노령계층의 증가가 예상됨.

<표 1> 연도별 평균수명

(단위 : 세)

유 형	‘10	‘20	‘30	‘40	‘50	‘60
계	80.8	82.6	84.3	86.0	87.4	88.6
남 성	77.2	79.3	81.4	83.4	85.1	86.6
여 성	84.1	85.7	87.0	88.2	89.3	90.3

자료 : 통계청, 국가통계포털 「장래인구추계」, 2011.12

한편 사망률은 경제발전과 함께 보건·위생환경 개선, 의료기술 발달, 영양수준 향상으로 인하여 지속적으로 감함. 그 결과 전체 국민의 평균수명은 1973년 63.1세에서 2001년 76.5세로 증가하였으며 평균수명의 상승은 노령인구를 증가 시켰으며 2008년 노인인구 비율은 10%를 돌파한 후 표 2와 같이 2020년에는 65세 이상 노령인구는 전국 인구의 16%를 차지할 것으로 나타났으며 2040년에는 인구의 32%가 노령인구일 것으로 예측됨.

〈표 2〉 연령계층별 인구구성비

(단위 : 천 명)

	‘10	‘20	‘30	‘40
총인구	49,779	51,435	52,160	51,091
0~14세	7,975	6,788	6,575	5,718
15~64세	35,982	36,562	32,893	28,873
65세 이상	5,452	8,084	12,691	16,501
65세 이상(%)	11.0	15.7	24.3	32.3

자료 : 통계청, 국가통계포탈, 장래인구추계, 2011.12.

2.2.2 문제점 및 전망

우리나라의 2010년 현재 생산가능 인구는 3,589만명(72.8%)이지만 2016년 3,704만명(72.9%)을 정점으로 감소해 2050년까지 1,000만명 이상 감소, 2060년에는 2,187만명(49.7%) 수준에 그칠 것으로 전망됨. 또한 주요 경제활동인구인 25~49세 인구는 2010년 현재 56.8%(2,043만명)로 큰 구성비를 차지하고 있으나 2050년에는 45.2%(1,145만명)까지 감소할 것으로 예상됨.

저출산 여파로 학생수도 줄어 통계청에 따르면 6~21세 학령인구는 2010년 현재 1,001만명(20.3%)에서 2015년 887만명(17.5%)으로 114만명이 줄어들며 이후 감소 속도는 소폭 둔화되나 2030년 712만명(12.1%), 2060년 488만명(8.6%)까지 감소할 것으로 보임.

특히 우리나라 인구의 고령화가 본격화되는 시기는 10년 안에 찾아옴에 따라 베이비부머가 고령층에 접어드는 2020년부터 2028년 사이에 우리나라 고령인구는 연평균 5%대로 급증할 것으로 보임.

저출산으로 잠재 고객층이 대폭 축소되면서 어린이 및 청소년을 대상으로 하는 놀이공원, 동물원, 스키장, 볼링장, 수영장 등의 레저 산업과 대학교를 포함한 교육기관의 수요가 크게 위축되고 반면에 노령인구들의 건강, 취미, 여가, 주택산업의 수요가 증가할 것임.

2000년 노령화사회 진입 전후 국내에서 노인전용 주거단지를 공급하여 왔으나 주택가격 및 관리비용이 기존 주택단지에 비하여 높기 때문에 일부 노령계층만 거주하고 있는 실정임.

노령사회 진입에 따라 다양한 노령인구 친화적 시설공급 및 환경조성이 요구되지만 특히 대다수 주민의 거주하는 주거단지에서 노령인구와 일반주민이 공존할 수 있고 주거환경이 필수적이기 때문에 향후 바람직한 주거개발은 일부 계층을 위한 주거단지 공급보다는 연령적 혼합(Age Mix)을 통해 노령인뿐만 아니라 일반 주민의 주거만족을 제고시킬 수 있어야겠음.

2.3 지구 온난화사회

2.3.1 기후변화 현상

우리나라의 온실가스 배출량은 지속적으로 증가하여 '90년 대비 '05년 배출량은 98.7% 증가하였으며 CO₂ 배출순위(에너지 부문)는 세계 10위 수준이고 CO₂ 농도는 2006년에 388.9ppm으로 1999년 대비 18.7ppm 증가하였음.

이에 따라 한반도 기후변화 진행 속도는 세계 평균을 상회하여 국내 6대 도시 평균기온은 지난 100년간 약 1.5℃ 상승(세계 평균 0.74℃)하고, 해수면(제주지역)은 40년간 22cm 상승(세계평균 매년 1.8mm)하였음.

최근 10년간(1996-2005년) 15개 지점 평균 연강수량은 평년(1971-2000년)대비 약 10% 증가하였으며 여름은 18% 증가하였고 태풍·계절라성 집중호우로 인해 피해액이 매 10년 단위로 3.2배 증가하였음.

또한 해수면 상승으로 해안선이 유실되거나 침수하였고 폭염으로 인해 최근 10년간('94~ '05) 2,127명 사망하였으며 기온상승으로 말라리아 환자가 '94년 5명에서 '07년 2,227명으로 증가하였고 강우패턴 변화로 최근 10년간 기상재해 총 피해액이 17.7조원에 이름.

이러한 기후변화 문제에 대해 대다수 국민들은 심각하게 인식하고 있음. 환경부가 '08년 6월 월드리서치를 통해 일반국민 1,040명(95% 신뢰수준에서 최대 허용오차 ±3.04%)을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 일반국민은 화석연료 사용에 따른 기후변화와 지구 온난화 문제에 대해 88.2%가 인지하고 있으며 지구 온난화 현상의 심각성에 대해 일반국민의 대부분인 95.0%가 '심각하다'고 생각하고 있는 것으로 나타났음.

일반국민의 과반수 이상(56.8%)은 온실가스 감축을 위해 중앙정부가 주도적인 역할을 해야 한다고 생각하여 정부에서 기후변화 대응기술을 신성장동력

으로 이용하는 것에 대해 일반국민 10명 중 9명 이상(91.8%)이 ‘지지’ 하고 있음. 또한 우리나라가 온실가스 감축을 위해 책임을 진다면, ‘선진국에 가까운 수준’ (39.6%)이나 ‘개도국 보다는 높은 수준’ (36.4%)으로 책임을 지는 것이 바람직하다는 의견이 상대적으로 높게 나타났음.

따라서 정부에서는 구체적 실천과제를 포괄하는 기후변화대응 종합대책(5개년, '08년~'12년)을 마련하여 온실가스과 환경오염을 줄이는 저탄소 녹색성장⁶⁾을 지향하고 있음. 특히 이명박 대통령은 G8 확대정상회의('08.7)에서 '50년까지 온실가스 50%를 감소하는 범지구적 장기목표 지지 및 중기 감축 목표 발표 계획 등을 천명하여 대내적으로 저탄소 사회로의 진입을 위한 명확한 방향(signal)을 제시하고 대외적으로 국력에 상응한 기여 의지를 표명하였으며 2008.8.15 광복절행사에서도 새로운 60년 국가비전으로 ‘저탄소 녹색성장(Low Carbon, Green Growth)’ 제시하였음.

2.3.2 기후변화 문제점 및 전망

향후 기후변화는 지속적으로 가속화될 것으로 전망되며 특히 현재와 같이 화석연료를 사용하면 금세기말까지 지구 평균기온은 최대 6.4℃, 해수면은 59cm 상승이 전망됨. 따라서 IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)는 CO₂ 농도를 550ppm(1.1~2.9℃ 상승) 이하로의 억제 필요성을 역설하고 있으며 기후변화에 따른 폭염·열파·폭설 빈도가 증가하고 생태계, 산업·경제, 생활양식 전반에 광범위한 파급효과가 있을 것으로 전망하고 있음.

기후 변화가 산업·경제에 미치는 영향으로 선진국의 온실가스 배출규제가 새로운 무역장벽으로 등장함으로써, 신 경제 경쟁구도의 선점을 위한 각축전이 예상되며 2007년 파이낸셜타임즈에 따르면 세계 500대 기업 70% 이상이 기후변화가 기업경영의 위기로인으로 지목하고 있음. 또한 지구적 감축계획 이행에 따른 온실가스 감축 비용 증대로 기존 산업계의 저탄소형 산업 및 도시구조로의 큰 변화가 예상됨.

6) “녹색성장”의 개념 정립은 ‘05.3월 서울에서 개최된 ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and Pacific) 아태 환경개발장관회의에서 추진되었으며 우리나라 환경부와 ESCAP은 “녹색성장 서울 이니셔티브”를 추진하여, 아태 지역내의 녹색성장 확산을 주도해 왔음

생활·문화양식 변화에 있어서는 농수산 서식지 변화에 따른 食문화 변화, 기후변화적응 住居문화 도입 등 인간생활 衣食住 전반에 점진적인 변화 유발이 전망됨. 생태계·기상재해·건강 등에 미치는 영향에 있어서는 생물종의 멸종 위험 증가와 산림 생태계 교란이 예상되고 특히, 1980~1999년과 대비하여 1.5~2.5℃ 상승시, 생물종의 약20~30% 멸종, 3.5℃ 상승시 40~70% 멸종이 예상됨.

또한 농작물 주산지 북상과 저위도 건조지역 작물 생산량 감소로 대기근이 우려되고 전 세계 해수면 상승에 따른 저지대 침수, 홍수, 가뭄 등으로 사망자가 증가하고, 모기 등 질병을 매개하는 생물체의 분포 확대될 것임. 특히 빈곤층, 노령층 등 취약계층과 저위도, 저개발 국가에 피해 집중이 예상되고 아시아지역의 경우, 히말라야 산의 빙하 용해로 인해 홍수, 산사태, 수자원 부족에 직면하며, 관광지역 매력도 감소할 것임.

Ⅲ. 변화된 도시환경에 따른 도시개발 방향

3.1 차별화된 도시조성

3.1.1 도시정체성 확립

제주도가 갖고 있는 특화된 환경을 발굴 발전시켜 국내에서 유일한 지역으로 육성시키기 위해 지역 정체성 확립이 필요하며 지역 정체성의 확립은 지역의 애착심을 증대시키고 지역 활성화를 위한 기초요건으로서 다른 지역에서 빌려오거나 흉내 낸 것이 아닌 자생적으로 축적되는 것임.

대체적으로 역사를 비롯한 문화, 경관, 산업 등과 같은 분야가 지역에 오래도록 토착화되어 있는 지역은 다른 도시나 지역에 비해 상대적으로 지역 정체성 확립이 유리함에 따라 지역이 가지고 있는 특색 있는 역사·문화·경관·산업을 발굴하여 지역 정체성 확립을 위한 자원으로 활용하여야 함.

일례로 프랑스의 스트라부르는 프랑스와 독일의 접경을 이루는 라인강가에 위치한 지역으로 지역여건상 라틴문화와 게르만문화가 융합된 고유의 경관적, 문화적 정체성을 유지하고 있음. 특히 매년 11월부터 연말까지 형성되는 크리스마스 장터축제, 주요도로와 광장의 경관조명, 주택이나 상가의 창가 장식

등의 크리스마스 경관은 스트라부르의 정체성을 보여주는 적합한 사례임.

또한 일본 니가타현의 야스즈카는 주민의 생활을 불편하게 하는 지역의 악조건이었던 ‘눈’을 오히려 지역의 특색 있는 자원으로 활용하여 지역의 정체성을 확립하고 이를 관광자원으로 활용하였음(눈 택배 우표 발매, 눈사람 온천 ‘유키노유’ 등).

지역 정체성 확립을 위해서는 지자체 중심의 도시계획이 이루어져야 하며 지역의 개성을 살린 미래상의 정립과 지역 특성이 반영된 관련 지침과 조례 제정, 차별화된 생활환경을 위한 전략 모색, 축제와 이벤트 전략이 함께 고민되어야 함.

3.1.2 지역 특화

제주도의 지역적 잠재력과 여건을 감안하여 관광·휴양도시, 문화도시, 예술도시 등 전문기능 지역으로 육성하여야 함. 이를 위해 제주도가 개성적 매력을 확보할 수 있도록 단계적인 지역개발을 추진하는 한편 창조적이고 재능 있는 인재들을 유인하고 이들이 상호 교류할 수 있는 환경을 제공하고 지역 내 경제 활동주체들을 클러스터링 할 수 있는 환경을 조성하여야 함.

특히 제주도가 갖고 있는 유리한 자연경관을 활용하여 여유있는 도시공간을 조성하는 한편 도시계획적으로 도시 및 지역을 정비함으로써 농촌의 풍요로움과 도시의 편리성을 동시에 조성하여 주거, 생산, 휴양공간으로서 쾌적한 특화지역을 육성함.

또한 지역 특산물을 활용하여 주민을 소득 증대시키고 다양한 취업기회를 제공하는 생업기반을 확대하며 주민 복지서비스 개선을 위한 다양한 지원제도를 확립함.

3.1.3 지역산업의 고부가 가치화

웰빙식품 개발 및 관리, 기존 특화상품 관리 홍보, 마케팅을 통한 특화, 유통구조 개선 및 정보공유, 특산물 제조 및 가공지원을 통해 지역특산품의 가치를 높임. 또한 국내의 높은 의료수준을 제주도의 관광과 연계한 건강장수 프로그램 및 의료관광 산업 등 지역산업의 특화 및 고부가 가치화가 요구됨.

3.1.4 문화·자연 관광 거점화

문화체험마을, 자연환경체험마을, 농촌체험마을, 산촌생태마을, 전통테마마을 등을 개발하여 다양한 관광 및 휴양 수요에 대응함. 국내외 도시 시민의 수요조사를 통하여 사계절 축제 추진을 특산물 판매, 관광수입 증대 등 연중 소득증대를 유도하는 한편 관광시설 확충, 축제를 통한 부가가치 창출, 특산물 및 먹거리 판매, 숙박시설 도입 등을 통해 국내외 문화·자연관광 거점으로 부각시킴.

3.2 창의도시 조성

Landry(2000)는 그의 저서 ‘창의도시(The Creative City)’에서 창의적인 환경에 대해 그 전제조건으로 하드웨어 인프라와 소프트웨어인프라를 필요로 한다고 하였음. 하드웨어 인프라는 교통, 건강·어메니티 등과 같은 주민 지원 서비스뿐만 아니라 연구기관, 교육시설, 문화시설과 기타 만남의 장소 등과 같은 일련의 건물과 시설들임. 소프트웨어 인프라는 상호관련구조와 같은 사회적 네트워크, 상호연계, 그리고 사람들의 상호작용이 이루어지는 시스템임.

Florida(2005)는 ‘도시와 창의계급(Cities and the Creative Class)’에서 창의성이 경제적 성과에 미치는 영향의 핵심은 경제 발전의 ‘3가지 T(3T)’이며 그것은 기술(Technology), 인재(Talent), 관용(Tolerance)이라고 하였음. 창의성과 창의계급의 구성원은 이 3가지 요소를 모두 가진 곳에 뿌리를 내린다고 제시하였음. 관용은 개방성, 포용성 그리고 모든 민족, 인종 및 라이프스타일에 대한 다양성이며 인재는 학사 학위 또는 그 이상의 학위를 가진 사람들이며 기술은 지역 내 혁신과 하이테크 집중의 함수임.

한편 일본의 가나자와市는 인구 약 45만의 전통적인 생활문화와 내부에서 독자적으로 발전한 경제기반을 가진, 문화와 경제균형을 가진 지방중핵 도시 모델로 자리 잡고 있는데 Masayuki(2007)는 가나자와市의 사례에서 창의적 활동, 도회적 생활, 창의활동의 기반, 역사적 유산, 도시환경과 쾌적성, 경제기반의 균형, 시민활동, 행정운영 등을 도시의 창의성·지속성 요소로 추출하였음.

〈표 3〉 창의도시의 인프라 요소

분류	학자	인프라 요소
하드웨어 인프라	찰스 랜드리	- 지역정체성을 반영한 문화유산 - 공공영역(시설) - 문화·예술 시설
	리처드 플로리다	- 근린문화시설 및 공원 - 제3의 지역(카페, 서점 등 활력제공시설) - 지역만의 랜드마크 - 창조적 삶의 추구를 위한 시설 및 환경
	사사키 마사유키	- 창조적 연구기관 - 문화·예술 시설 - 아름다운 도시경관
소프트웨어 인프라	찰스 랜드리	- 창의적 리더들의 네트워크 - 창의적, 학습적인 조직문화 - 다양한 사람들이 용인되는 문화 - 타 지역문화에 대한 관용성 - 도시와 도시간의 네트워크
	리처드 플로리다	- 풍부한 고용시장, 기회 - 밤놀이 문화 - 타문화, 인습의 허용과 개방적인 문화 - 지역만의 독창적 경험과 음악프로그램 - 지역만의 독자적 축제, 체험프로그램 - 삶의 질을 위한 활력있는 야외활동
	사사키 마사유키	- 창조인들의 자유로운 활동보장 시스템 - 유연한 도시산업구조 - 다양하고 창조적인 협회, 비영리 단체 - 도시산업이 삶의 질을 개선하는 시스템 - 창조활동을 보장하는 행정시스템 - 다양한 실험이 가능한 도시재정 자주권
휴먼웨어 인프라	찰스 랜드리	- 지역정체성을 반영한 문화유산 - 공공영역(시설) - 문화·예술 시설

자료: 창조도시 예감, 2011

<표 4> 마사유키의 창조성·지속성 요소

지표	내용
창조적 활동	시민들 중에 예술가, 과학자, 장인이 차지하는 비율과 조직 활동이 환경에 미치는 영향을 나타내는 ISO14000의 취득현황
도회적 생활	수입액과 여가시간, 문화활동과 오락을 위한 지출액
창조활동의 기반	대학, 기술계 교육기관, 연구기관, 극장 및 문화시설의 수와 이용 상황
역사적 유산, 도시환경과 어메니티	공적분야에 기록된 문화자산의 수와 보존상황 및 공기, 물의 질과 교통정체의 현황
경제기반의 균형	산업구조의 전환상황, 사업소의 창업, 폐업수 및 도시의 출하량, 소매액, 총 생산액
시민활동	NPO 활동상황과 여성의 사회참여 상황
행정운영	재정상황과 행정입안 능력

출처: A Creative and Sustainable City“, Masayulki-NIRA, 2007

3.3 노령 친화적 도시조성

인구 노령화는 노동공급의 축소를 유발하고 저축의 감소, 투자의 위축, 취업자수의 감소 등에 영향을 주어 경제성장을 둔화시켜 주민의 삶의 질 저하를 가져올 수 있음. 따라서 고령화가 경제에 미치는 부정적인 영향을 완화하기 위해 가급적 많은 노동력을 오래 고용상태로 유지할 수 있는 체계를 구축하고 노령인구를 위한 정주 및 여가시설의 공급이 요구됨. 또한 노인요양시설 확충과 기능을 전문화하여 기본적인 보건의료 서비스 제공기반을 확충하는 한편 노인계층을 위한 다양한 주택유형을 공급하여 주거의 질적 개선을 도모하여야 함.

국내 베이비붐 세대 758만명 중 많은 인구가 이미 은퇴하거나 은퇴가 예정되어 있어 기존의 노령인구(65세 이상 인구)와 함께 은퇴 및 노령계층에 의한 다양한 수요가 창출될 것이며 특히 건강, 취미, 여가, 관광산업 등의 수요가 가속화될 것임에 따라 이에 대한 도시개발 수요에 탄력적으로 대처하여야 함.

특히 국내 베이비붐세대의 66%는 노후준비가 돼 있지 않은 것으로 조사됐으며 베이비붐세대 758만명 중 10년이상 연금보험료를 꾸준히 납부해 노후연금을 받을 사람은 256만명(전체의 33.8%)에 불과하고 나머지 500만명은 연금소득이 없어 노후 생활비 마련을 위해 보유 주택의 처분 등이 불가피할 것이며 이에 따른 소형 주택 수요가 가속화될 것으로 예상됨.

또한 노령가구, 독인가구, 자녀 결혼과 가족 분화, 사별 등으로 1~2 가구로 구성되는 가구 비중이 급격히 늘어 남에 따라 이들에게 적합한 무장애 설계 주택, 스마트 주택 등 다양한 주택유형 개발 뿐만 아니라 이와 연계된 부동산 투자상품 개발, 시니어 마켓 확대, 노령인구 취업확대 등이 필요함.

한편 국내에서는 2000년 노령화사회 진입 전후 노인전용 주거단지를 공급하여 왔으나 주택가격 및 관리비용이 기존 주택단지에 비하여 높기 때문에 일부 노령계층만 거주하고 있는 실정임. 이러한 국내외 현실에서 바람직한 주거단지계획 방향은 일부 노령계층을 위한 노인전용 주거단지 공급보다는 연령적 혼합(Age Mix)을 통해 노령인 뿐만 아니라 일반 주민의 주거만족을 제고시킬 수 있는 주거단지 개발이 요구됨.

3.4 저탄소 녹색도시 조성

많은 국가에서는 녹색기술(Green Technology)을 활용하여 탄소제로 경제를 뛰어넘는 ‘탄소제로도시(Zero-Carbon City)’ 실현을 위해 부단한 노력을 하고 있음. ‘탄소제로도시’란 석유나 석탄을 쓰지 않아 이산화탄소를 거의 배출하지 않거나 이산화탄소 배출량만큼 청정에너지를 자체 생산해 탄소 배출효과를 상쇄하는 환경도시를 말함.

세계 곳곳에서 추진되고 있는 ‘탄소제로도시’ ‘신·재생에너지 사용’, ‘비승용차 이용 유도를 통한 co^2 절감’, 그리고 ‘토지이용 고도화를 통한 보행이동’을 유도하여 저탄소 녹색도시를 조성하고 있음.

3.4.1 신·재생에너지

탄소배출의 억제를 위하여 에너지 절약형 건물을 권장하고 태양광, 지열 등 신·재생에너지의 활용을 통해 에너지소비 저감을 도모하는 방향으로 나아가

함. 또한 물·자원순환 시스템 등과 같은 자원의 재활용 방안 모색도 필요하며 이를 위하여 해당 지역의 신·재생에너지 활용 목표와 가이드라인을 제시하여야 하고 고밀개발에 따른 에너지 소모 방지를 위한 대책이 요구됨.

3.4.2 교통 부문

대중교통 및 보행자 중심의 교통체계를 형성하여야 하며 교통량의 분산과 자동차 속도의 감소를 위하여 가로는 좁은 격자형으로 하고 보행자와 자전거 이용에 적합한 환경을 창조하여 안전과 이동성을 확보할 수 있어야 함.

또한 도로의 승용차 교통량을 분산시키는 상호 연계된 네트워크를 조성하고 무분별한 교외지역 확산을 막고 중심성 있는 고밀개발을 위해 대중교통수단의 결절점을 중심으로 근린주구를 개발함. 한편 BRT(간선급행버스체제), 노면전차 등을 활용해 대중교통 체계를 활성화하고 보행로 및 자전거 도로 확충을 통해 녹색교통을 지향해야 함.

3.4.3 토지이용 부문

‘저탄소 녹색성장’을 위한 토지이용 방향은 ‘토지의 복합적 이용’이며 재생에너지 이용을 활성화하기 위한 블록의 형태와 배치가 중요함. 그리고 바람길 조성으로 도시 내 대기정화와 혼합적 토지이용을 통한 고밀 도시개발을 유도하여야 함. 또한 도시시설 및 공간 집약적 조성이 필요하고 직주근접을 실현하기 위해 혼합토지이용 시 인센티브 제공과 업무 중심지나 대중교통시설과 인접한 지역에 중요 도시서비스 기능을 집중시킴.

<표 5> 부문별 저탄소 녹색도시 구현 방향

구 분	베드제드	프라이부르크	도크사이드 그린	마스다르
신·재생 에너지	- 태양열, 풍력 등 청정에너지 사용 - 빗물 재활용 - 지붕녹화 시스템 적용 - 산업쓰레기 재활용	- 태양광, 소수력, 열병합발전 사용 - 태양에너지 활용 확대	- 폐목재 조각 등 가스에너지 변환 - 에너지사용을 표시하는 모니터링 시스템 - 태양에너지 활용 확대	- 태양열, 풍력, 지열 - 태양광 발전소 가동 - 재생에너지 사용

구 분	베드제드	프라이부르크	도크사이드 그린	마스다르
교 통	• 보행·자전거 중심교통 정책을 통한 차량이용 억제 • ‘카플제’ 시행 • 태양열 패널 : 전기자동차	• 자동차 속도제한 정책 • 대중교통 요금체계 개설	• 카셰어링 : 전기자동차 • 수상택시 운영 • 주택과 주차공간 분리 • 차량공유(카플제) • 자전거 중심 교통	• 자동차 진입억제 : ‘세이그만’ 이용 • 친환경 대중교통 • 보행 촉진
토 지 이 용	• 혼합용도 활성화 • 세대간 커뮤니티 상승	• 보행자거리 도입 • 바람길 조성 • 자연경관 보전	• 고밀개발 • 혼합적 이용	• 아랍전통양식의 토지이용 • 바람길 조성

3.5 삶의 질이 높은 도시조성

인력자원과 금융 서비스의 세계적 업체인 MHRC(Mercer Human Resource Consulting)는 2006년 4월 ‘Worldwide Quality of Living Survey 2006’ 보고서를 발표하였음. 서울은 215개국 중 89위로 선진국에 비하여 매우 낮은 삶의 질을 나타냈으며 그 이유는 사회적 약자에 대한 삶의 질이 낮고 주거, 교통, 문화, 교육, 도시기반시설이 불충분한 것으로 제시되었음. 또한 급격히 증대되고 있는 노령인구를 위한 주거시설과 문화시설이 불충분하여 노령화에 따른 노인복지문제 상존하고 있으며 장애인 전용시설의 확충에도 불구하고 장애인의 자유로운 이동과 편리한 생활을 위한 시설이 복지보장 수준에 미치지 못하는 것으로 보고서는 지적함.

3.5.1 도시인프라 정비

도시 기반정비 사업을 통해 도시전반에 걸친 시설환경을 정비하여 도로포장율, 상하수도 보급률, 주차장 보급률 등을 제고하는 한편 노후화된 주택, 상업시설, 업무시설 등에 대한 재개발 및 재생을 통하여 도시환경을 개선함. 또한 의료 및 교육 등 정주여건을 뒷받침할 수 있는 기반시설 확충을 통하여 지역 경쟁력을 선도함.

3.5.2 양질의 사회복지시설 조성

사회복지시설은 복지국가에서 저소득층이나 소외계층을 위한 필수적인 시설이며 공동체적 도시환경을 구현할 수 있는 시설임. 사회복지시설은 주변의 토지이용현황을 고려하여 계획하며 특히 인구밀집지역에 설치하는 것이 부적합한 시설과 주거환경에 좋지 못한 영향을 미치는 시설은 도시 외곽에 설치하여야 함.

3.5.3 다양한 문화시설 공급

문화시설은 도시차원에서 도시계획시설로 도입되는 경우를 제외하고 도시개발 차원에서 공급되는 경우는 거의 드물며, 특히 영화관, 공연장, 전시실 등은 상업시설에서 자생적으로 도입되어 운영이 가능한 시설로 인정되고 있음. 하지만 문화시설은 개체의 건축물로 취급하는 것보다는 넓은 범위의 도시계획적 측면에서 문화적 활동의 중심으로 취급하는 것이 중요함.

IV. 결론

세계적인 문명비평가 기 소르망(Guy Sorman)은 “한국 경제가 재도약하려면 수출 대기업 중심의 발전 방식에서 일자리 중심의 다양한 경제구조로 전환해야 한다” 며 “고용을 늘리기 위해서는 (내수)서비스 산업과 소규모 벤처기업을 적극적으로 키워야 하며 이를 위해 한국의 독특한 문화적 자원을 활용해 브랜드화해야 한다” 고 제안했음.

그동안 한국 경제는 소수의 대기업에 의존해 왔음. 대기업은 여전히 중요하지만 인력과 자본이 모두 여기에 집중돼선 곤란하며 창의적인 소규모 비즈니스를 창출해야 함. 대규모 사업에선 고용 창출에 한계가 있음에 따라 새로운 일자리를 만들기 위해선 아직 충분히 개발되지 않은 서비스업을 더 키워야 한다고 기 소르망은 조언함.

제주도는 육지와 떨어져 있고 세계적으로 독특한 관광자원을 갖고 있으나 중국, 일본, 태국 등에 비하여 인지도가 낮으며 관광산업을 뒷받침할 다양한 서비스산업 기반도 취약함. 제주도의 자연자원과 문화자원을 브랜드화하고 창조산업 등 다양한 서비스업 산업 활성화를 위한 적극적 대처가 요구됨.

□ 자연자원 및 문화자원의 전략적 브랜드화

제주도의 문화유산과 자연환경 등 제주도가 보유한 유무형의 자원을 지역의 정체성 및 지역특화를 고려하여 전략적으로 브랜드화하며 브랜드화된 상품에 대하여 지역내 산업 및 기업은 물론 국내외 기업 및 산업과 다양한 네트워크를 형성하여 최대한 홍보하여야 함.

또한 특정기업과 외국 지자체와의 자매결연을 통하여 상호 인적 물적 교류를 선도하고 지역내 인적자원을 활용하여 많은 외부 인사들과 교류를 할 수 있는 네트워크 환경을 조성하는 한편 제주도를 사랑하는 사람들의 확대 및 조직화하여 브랜드화한 상품을 전 세계적으로 홍보함.

□ 창의적 기업 및 인력 유입

지역 주민들에게 외부기업 및 인력(창의인력)에 대한 올바른 이해와 시장경제에 대한 인식을 높여 실제 지역에 속한 외부기업 및 인력이 지역경제에 미치는 파급효과가 얼마인지를 인식이 필요함. 외부기업 및 인력이 쌓은 부를 지역사회에 대한 환원을 통하여 외부기업 및 인력에 대한 이미지를 제고하고 반기업 정서를 해소하는 프로그램을 별도로 준비하여 친기업적인 풍토 조성이 요구됨.

또한 지역발전 전략에 부합하는 창의적 기업과 인력들에 대해서는 부지제 공과 세제혜택 등 파격적인 인센티브를 제공하는 한편 양호한 기반시설 및 문화시설 공급을 통하여 우수한 정주여건 및 생활여건을 보장함.

제주지역 지구단위계획 문제점과 개선방안

이 성 용

제주발전연구원 연구위원

지구단위계획 문제점과 개선방안

이 성 용

(제주발전연구원 연구위원)

I. 서 론

1. 연구의 배경

- 우리나라에 지구단위계획 제도가 도입된 것은 1980년 건축법에 의한 도시설계제도부터라고 할 수 있으며, 1990년에 도시계획법에 의한 상세계획제도가 도입되었고, 2000년에는 도시계획법의 개정을 통해 지구단위계획제도로 통합됨
- 2003년 1월부터 도시지역을 대상으로 했던 도시계획법과 비도시지역에 대한 국토이용관리법이 통합된 “국토의계획및이용에관한법률(이하 국토법)” 이 시행됨에 따라 기존 도시지역에 대한 제1종 지구단위계획과 비도시지역 중 계획관리지역에 대한 제2종 지구단위계획제도가 신설
- 제주는 지난 2007년 자치권을 가진 특별자치도로 되면서 각종 권한이양을 받고, 현재도 단계별 제도개선을 통하여 중앙정부가 가진 권한을 이양받고 있으며 도시계획 관련 분야도 포함되고 있음. 따라서 제주특별자치도에서는 국토법에 권한위임된 것과 시행과 관련된 것을 근거로 도시계획조례를 제정하여 운용 중에 있음
- 도민들에게 필요한 택지나 주택 공급 등을 위한 도시개발사업도 지구단위계획제도를 통해 입지하고 있어 실질적으로 도내 주요개발사업이 지구단위계획 제도를 통해서 입지하고 있다고 해도 과언이 아님
- 따라서 현재의 지구단위계획 제도 운영에서 나타나는 문제점 등을 개선하고 청정제주의 자연환경을 보전하고 세계자연유산에 걸맞는 도시관리를 위해서는 어떻게 지구단위계획 제도를 운용하는 것이 바람직 할 것 인지를 제시하고자 필요성이 대두됨

2. 연구의 목적

- 제주가 가진 경관 및 자연자원의 우수함을 유지 관리하고, 지구단위계획 제도 운영에서 나타나는 문제점을 확인하고 개선방안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적임
- 지구온난화 및 기후변화에 대응하고 친환경건축물 및 건폐율이나 용적율에 대한 인센티브 부여방안 등이 요구되고 있으며 국제관광지인 제주의 명품경관을 유지하고 관리해 나가기 위해서는 지구단위계획에서 큰 가이드라인의 제시가 필요해지고 있음
- 또한 2010년에 발표된 ‘제주특별자치도 경관 및 관리계획’이 큰 틀이 되고 도시계획조례에 의해서 세부적인 적용이 이루어지고 있음
- 따라서 제주지역을 명품경관을 유지해 나가기 위해서는 현재 운용중인 지구단위계획 제도가 어떻게 적용되고 어떻게 개선할 것인지를 연구하고자 함
- 제1종 지구단위계획 운영기준(2008.5.22제정, 2009.6.15개정)이 마련되어 운영 중에 있으며, 도시관리계획 사전입지검토 기준(2011.5.25)이 마련되었음. 또한 제주특별자치도 도시계획조례상에 개발행위 허가기준을 정하고 운용 중에 있음
- 또한 2009년 10월 마련된 제주특별자치도 경관 및 관리계획에서 정하고 있는 내용과의 연관성도 고려해야 할 것이며 이러한 적용이 지구단위계획 수립시에도 고려됨
- 지구단위계획제도를 통하여 이루어지고 있는 공동주택 건설사업과 관광지 개발사업이 주변경관과 조화되지 못하는 경우가 나타남. 따라서 이러한 지구단위계획제도 운영에서 나타나는 문제점을 확인하고 개선방안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적임

II. 지구단위계획 현황 및 관련내용

1. 지구단위계획 지정현황

- 제주지역의 지구단위계획 지정현황은 1985년 일도 택지개발지구 사업을 최초로 2011년 말 기준으로 120건의 지구단위계획사업이 시행되었음
- 행정구역별로는 제주시에 79개소, 서귀포시에 41개소이며 제1종 지구단위계획구역이 50개소, 제2종 지구단위계획구역이 70개소로 나타났음

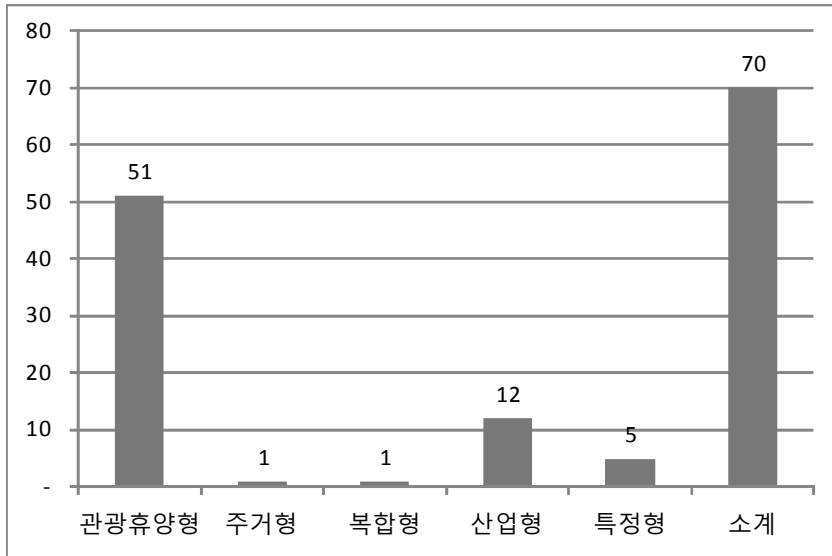
<표 1> 지구단위계획구역 지정 현황(2011.12.31 현재)

구 분	계		제주시		서귀포시		비고
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
합 계	120	65,795,867	79	40,061,815	41	25,536,748	
제1종지구단위계획구역	50	11,449,325	33	8,335,369	17	3,113,956	
제2종지구단위계획구역	70	54,346,542	46	31,726,446	24	22,422,792	
관광휴양형	51	48,330,105	34	30,699,420	17	17,433,381	
주거형	1	55,000	1	55,000	-	-	
복합형	1	735,410	-	-	1	735,410	
산업형	12	898,319	8	567,249	4	331,070	
특정형	5	4,327,708	3	404,777	2	3,922,931	

자료 : 제주특별자치도 내부자료

- 제1종 지구단위계획은 총 50개소이며 제주시에 33개, 서귀포시에 17개가 지정됨
- 제2종 지구단위계획의 사업유형은 총 70개 중에서 관광휴양형 51개소(72.9%), 산업형 12개소(17.1%), 특정형 5개소(7.1%), 주거형과 복합형이 각각 1개소(1.4%)를 차지하고 있음
- 제주의 지구단위계획 지정현황에서는 관광도시라는 특성이 반영되어 관광휴양형 지구단위계획을 통하여 관광숙박시설 및 인프라 등이 공급되고 있는 것이 확인되었음

<그림 1> 제2종 지구단위계획 사업유형 현황



1) 제1종 지구단위계획

□ 건수 및 면적

- 제1종 지구단위계획구역의 지정은 2011년 12월말 기준 50개소이며 제주시에 33개소 8,335,369㎡, 서귀포시에 17개소 3,113,956㎡가 지정됨

<표 2> 제1종 지구단위계획구역 지정 현황(2011.12.31 현재)

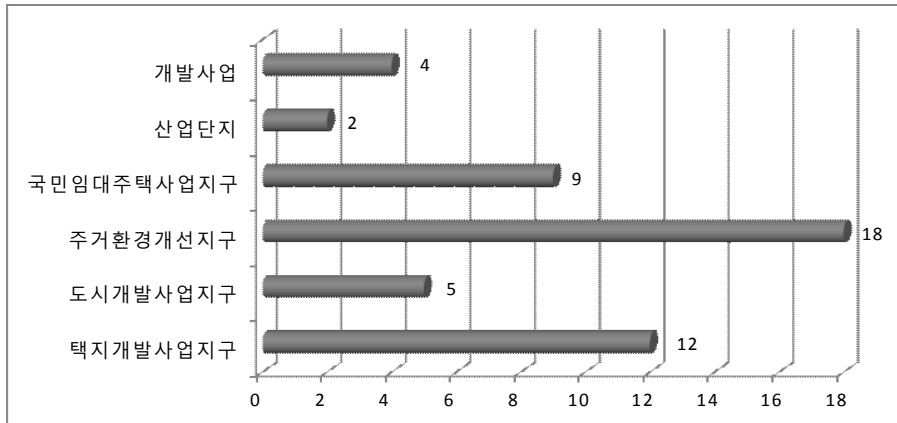
계		제주시		서귀포시		비고
개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
50	11,449,325	33	8,335,369	17	3,113,956	

- 개발의 유형으로는 주거환경개선사업, 택지개발사업, 국민임대주택사업, 도시개발사업 순으로 시행되었음

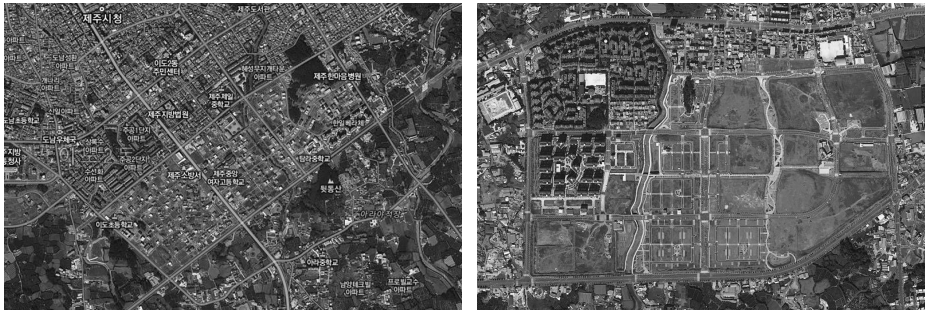
<표 3> 제1종 지구단위계획 지정 세부내용

구 분	합계		제주시		서귀포시		비고
	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)	
합계	50	11,449,325	33	8,335,369	17	3,113,956	
택지개발사업지구	12	5,314,294.3	8	3,886,364.3	4	2,442,700	
도시개발사업지구	5	3,059,763.4	5	3,059,763.4	-	-	
주거환경개선지구	18	813,204	9	276,955	9	536,249	
국민임대주택사업지구	9	237,787	5	102,780	4	135,007	
산업단지	2	855,594	2	855,594	-	-	
개발사업	4	23,300.9	4	99,127.8	-	-	

<그림 2> 제1종 지구단위계획의 지정 세부현황



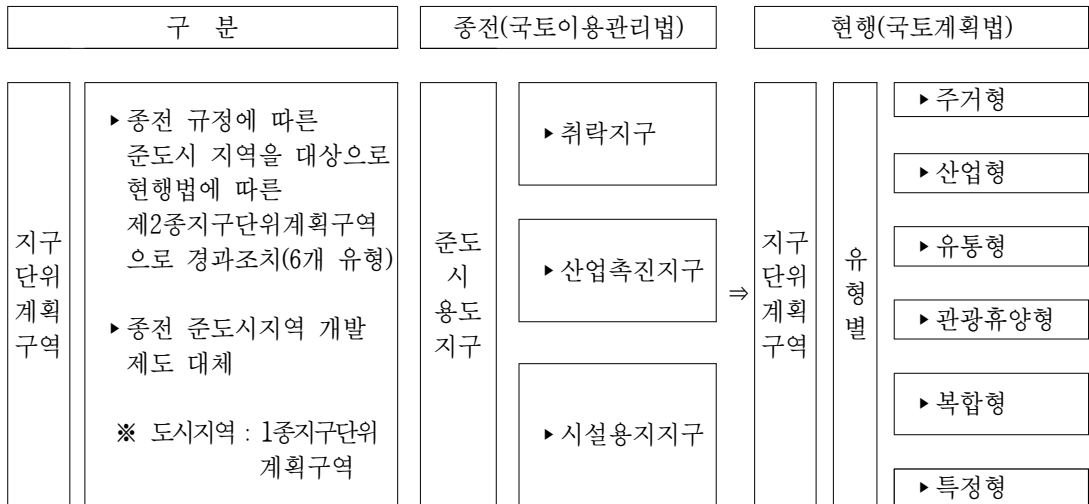
<그림 3> (좌)이도지구 도시개발, (우)삼화지구 택지개발 현황(출처:다음지도)



2) 제2종 지구단위계획

- 2003년 1월부터 종전 국토이용관리법에 의한 준도시지역안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구는 제2종 지구단위계획으로 결정된 것으로 봄

<그림 4> 제2종 지구단위계획 유형 변화



□ 지정 건수 및 지정 면적

- 제2종 지구단위계획구역 지정 건수는 70건이며 제주시에 46건, 서귀포시에 24건이 지정됨
- 지정된 유형으로는 관광휴양형이 51건으로 대부분을 차지하고 산업형이 12건, 특정형 5건의 순으로 지정됨

<표 4> 제2종 지구단위계획구역 지정 현황(2011.12.31 현재)

구 분	계		제주시		서귀포시		비고
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
제2종지구단위계획구역	70	54,346,542	46	31,726,446	24	22,422,792	
관광휴양형	51	48,330,105	34	30,699,420	17	17,433,381	
주거형	1	55,000	1	55,000	-	-	
복합형	1	735,410	-	-	1	735,410	
산업형	12	898,319	8	567,249	4	331,070	
특정형	5	4,327,708	3	404,777	2	3,922,931	

2. 개발행위허가 현황

- 2010년말 기준 도시계획 현황통계 자료에 의하면 전국의 개발행위허가는 총 83,246건이 신청되었고 그중에서 제주지역의 경우는 687건으로 전국대비 0.82%임
- 개발행위허가의 세부내역 중에서 토지형질 변경이 67.6%로 가장 많았음

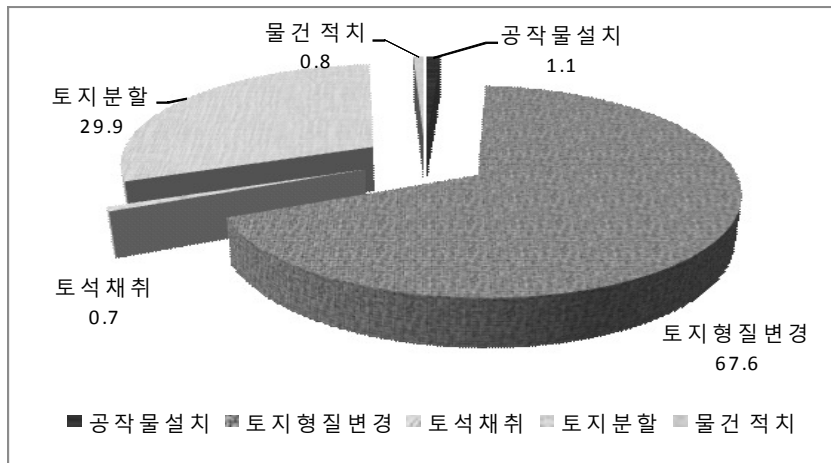
<표 5> 개발행위허가 내역

(단위 : 개, m²)

도시명	합계		공작물의 설치		토지형질변경		토석채취		토지분할		물건의 적치	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
총계	83,246	395,430,232	876	1,163,950	56,265	135,640,352	601	5,540,673	24,853	250,319,593	651	2,765,664
서울특별시	49	99,734	0	0	24	47,288	0	0	13	32,099	12	20,347
부산광역시	1,197	3,258,848	12	1,950	1,146	3,019,606	0	0	29	217,429	10	19,863
대구광역시	436	11,592,524	0	0	420	11,547,354	0	0	9	12,485	7	32,685
인천광역시	3,236	9,961,482	22	1,074	1,876	2,573,700	2	1,456	1,316	6,969,048	20	416,204
광주광역시	313	442,662	2	92	308	429,690	2	9,866	0	0	1	3,014
대전광역시	327	5,255,583	6	3,435	259	2,476,162	0	0	61	2,775,413	1	573
울산광역시	262	590,554	0	0	244	577,305	0	0	18	13,249	0	0
경기도	22,294	94,883,496	109	43,957	16,709	32,228,501	18	535,685	5,111	61,325,823	347	749,530
강원도	7,070	40,970,134	83	123,829	3,988	7,625,359	90	847,265	2,875	32,205,274	34	168,407
충청북도	7,244	39,868,826	286	382,825	4,619	11,339,238	27	489,920	2,297	27,580,336	15	76,507
충청남도	9,108	36,982,694	42	31,519	6,182	12,809,422	55	627,189	2,823	23,480,128	6	34,436
전라북도	5,201	29,036,823	86	110,307	2,238	4,719,483	97	736,539	2,736	23,393,952	44	76,542
전라남도	8,078	35,622,580	54	69,684	5,635	16,092,038	174	1,096,937	2,173	18,165,630	42	198,291
경상북도	7,765	41,179,450	80	219,661	4,932	11,748,472	87	683,779	2,608	27,741,977	58	785,561
경상남도	9,979	44,105,645	71	154,556	7,035	16,939,037	48	454,556	2,776	26,405,598	49	151,898
제주특별자치도	687	1,579,197	23	21,061	650	1,467,697	1	57,481	8	1,152	5	31,806

자료 : <http://www.city.go.kr/> 도시계획현황통계(2010년 12월 31일 기준)

<그림 5> 전국 개발행위허가 세부내역



○ 개발행위허가 신청 용도지역별 현황을 살펴보면 관리지역, 농림지역의 순으로 신청되었음

- 제주지역인 경우 도시지역, 관리지역, 농림지역의 순으로 나타났음

<표 6> 개발행위허가 신청 용도지역별 현황

(단위 : 개, m²)

도시명	용도지역 합계		도시지역		관리지역		농림지역		자연환경보전 지역		개발제한구역		수산자원보호 구역		도시자연공원 구역	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
총 계	83,246	395,430,232	22,764	89,341,507	48,249	189,041,071	11,285	107,468,143	948	9,579,511	3,247	54,356,355	160	321,384	2	60,708
서울특별시	49	99,734	49	99,734	0	0	0	0	0	0	166	508,330	0	0	0	0
부산광역시	1,197	3,258,848	1,197	3,258,848	0	0	0	0	0	0	383	1,892,964	0	0	0	0
대구광역시	436	11,592,524	434	11,590,625	1	1,289	0	0	1	610	78	11,123,938	0	0	0	0
인천광역시	3,236	9,961,482	1,019	3,724,389	1,946	4,517,945	271	1,719,148	0	0	233	1,296,754	0	0	0	0
광주광역시	313	442,662	305	433,267	8	9,395	0	0	0	0	45	389,855	0	0	0	0
대전광역시	327	5,255,583	298	5,224,960	28	30,008	0	0	1	615	167	2,417,943	0	0	2	60,708
울산광역시	262	590,554	232	559,808	29	30,328	1	418	0	0	79	285,639	0	0	0	0
경기도	22,294	94,883,496	6,359	23,211,328	13,424	49,530,347	2,428	22,022,976	83	118,845	1,763	34,410,626	0	0	0	0
강원도	7,070	40,970,134	1,068	6,564,420	5,137	19,672,698	768	14,207,719	97	525,297	0	0	8	12,384	0	0
충청북도	7,244	39,868,826	1,597	4,846,522	4,498	19,358,295	988	12,158,613	161	3,505,396	79	545,586	15	9,841	0	0
충청남도	9,108	36,982,694	1,259	4,043,021	6,388	24,670,343	1,343	7,673,571	118	595,759	33	476,854	0	0	0	0
전라북도	5,201	29,036,823	1,462	7,060,686	2,507	10,989,399	1,129	7,628,935	103	3,357,803	0	0	0	0	0	0
전라남도	8,078	35,622,580	2,179	6,696,487	3,983	17,135,865	1,681	11,173,276	235	616,952	120	425,778	78	155,577	0	0
경상북도	7,765	41,179,450	1,784	6,264,510	4,623	20,658,042	1,309	13,834,737	49	422,161	20	8,269	6	41,955	0	0
경상남도	9,979	44,105,645	3,029	5,031,329	5,485	21,589,624	1,365	17,048,619	100	436,073	81	573,819	53	101,627	0	0
제주도	687	1,579,197	493	731,573	192	847,493	2	131	0	0	0	0	0	0	0	0

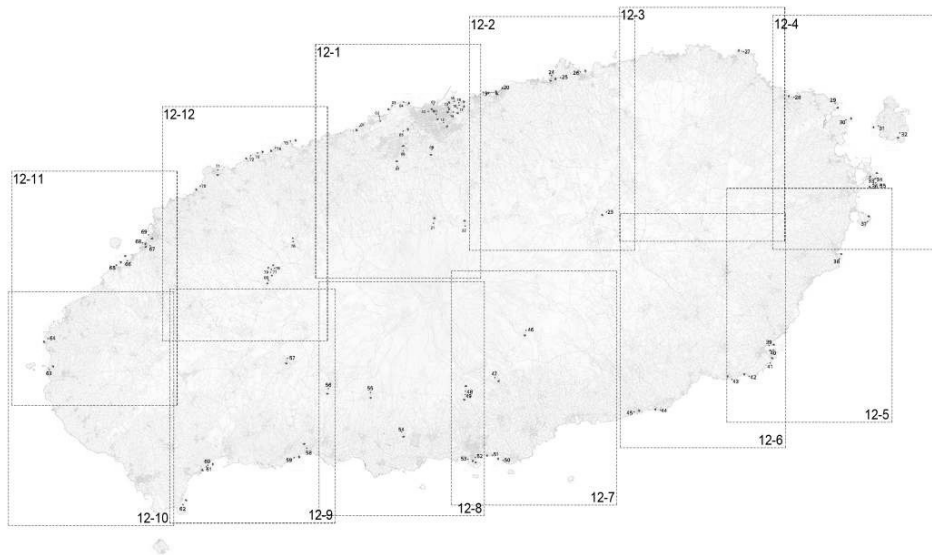
자료 : <http://www.city.go.kr/> 도시계획현황통계(2010년 12월 31일 기준)

3. 고도관리 법·제도 검토

□ 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 조망점

- 제주특별자치도 경관 및 관리계획에서는 지역별로 주요 조망점을 선정하고 경관관리를 도모하고 있음
- 제주 조망경관의 현황 및 문제점, 주요 조망점 선정을 통한 일반적인 경관관리 방식을 고려하여 제주도 전 지역을 시가지와 주요 도로의 노선과 경승지, 해안선을 따라 총 100개의 대표 조망점을 선정함
- 향후 해당지역의 경관관리를 위한 경관 통제점으로 함
- 선정된 지역별 대표 조망점들은 향후 해당지역의 도시계획의 스카이라인 통제의 기준점, 지구단위계획의 경관계획, 그리고 각종 관광개발 계획시 경관통제거점으로 활용함

<그림 6> 주요 조망점 선정 알림도(*일부 조망점은 지도간 중복표기)



출처: 제주특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

□ 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 높이 관련 연구

- 경관 및 관리계획의 전체 경관단위별 적용사항에서 높이와 관련된 것은 ‘경관관리지침’에서 규정
- 오름의 하부경계선으로부터 1.2Km 이내 구역의 구조물의 높이는 오름 높이의 3/10 이내로 함
- 2층 이하 또는 8m 이하의 구조물은 행위제한에서 제외한다고 정하고 있음
- 현재 도내에는 368개의 오름이 있지만 최근의 「경관심의대상 및 경관 관리지침 적용기준」에 의하면 제주시 연동 삼무공원 안에 있는 베두리 오름(비고 10m) 및 오라동 개새끼오름(비고 20m)은 시가지 안에 있고 오름으로서의 기능이 상실되어 위의 규정을 제외함

□ 2025년 제주광역도시계획

- 제주광역도시계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제10조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제243조 제4항에 근거하는 장기적이고 종합적인 계획이며 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 19조에서 제시하고 있는 도시기본계획의 내용을 포함하는 도시 기본계획의 성격을 동시에 지님
- 2006년 7월 제주특별자치도(이하 제주도) 출범에 따라 제주도 전체를 단일도시계획 체계로의 전환을 위해 제주도 전체를 대상으로 장기발전방향 및 도시기반시설 정비 방향을 제시함
- 도시기본계획의 성격을 동시에 지니고 있으며, 계획의 주요내용을 다음과 같음
- 광역계획권의 현황 및 특성, 광역도시계획의 목표와 전략, 공간구조의 구상, 토지이용계획, 주거환경계획, 교통물류계획, 정보통신계획, 광역기반시설계획, 산업진흥계획, 환경보존계획, 집행 및 관리계획
- 계획의 주요내용 중 건축물의 고도관리에 관한 내용은 토지이용계획과 경관·미관 계획을 통해 반영됨
- 환경적 문제가 발생하지 않는 범위 내에서 토지이용 및 건축 규제가 대폭 완화된 특정지구(regulation-free zone)지정 가능토록 도시계획 조례 반영

- 랜드마크적 시설 설치, 선도적 전략사업 민가유치추진 등의 경우 입지나 부지면적을 특정하지 않고 용도지역별 또는 제2종 지구단위계획이 수요 최대 범위 내에서 허용할 수 있도록 함
- 제주도의 자연경관 및 미관의 보호를 위해 건축물 고도관리가 필요함
- 경관관리계획 수립시 경관형성의 타당성(시뮬레이션 등) 검토를 통하여 건축물의 고도에 대한 가이드라인을 제시하고 도시관리계획 정비 또는 지구단위계획 수립 과정에서 도시관리계획으로 결정하여 건축물의 고도를 탄력적으로 운용할 필요가 있음
- 주요 도심부의 랜드마크적 건축물의 입지 및 재개발사업, 관광지 개발계획 등에 의한 건축물 등의 높이제한 완화 요청시 도시관리계획 결정 또는 가로구역지정 등을 통한 고도완화의 검토
- 제주시의 경우 경관고도 이외에 항공고도가 지정되어 있으므로 랜드마크적 건축물의 입지 및 기타 사업 등에 의한 고층화에 대비하여 가로구역 지정 또는 제1종 지구단위계획 수립 등에 의한 방법으로 항공고도 내에서 부분적 고도완화 검토
- 특히 읍면지역에서의 고도완화에 있어서는 환경적 저해요인에 대한 규정을 엄격히 설정하고 사전에 가이드라인 제시

□ 제1차 제주국제자유도시종합계획(2002~2011)

- 환경생태도시 추진전략 중에서 경관자원의 보전·관리를 위한 건축물의 고도기준 설정하고 있음
- 제주도의 건축물 고도는 일반적으로 용도지역별로 최고높이를 두어 건축물의 고도를 관리함. 제주국제자유도시종합계획은 제주특별자치도의 최상위 법정계획이므로 원칙적으로 제주도의 모든 지역은 종합계획에 의한 높이기준을 적용받음

〈표 7〉 건축물 고도기준

시 군 별	지 역 별		건축물의 최대높이(m)	경관고도 규제계획(m)
제주시 도시계획구역	신제주	상업지역	35	35~55
		준주거지역	35	25~45
		주거지역	20	25~45
		녹지지역	15	15
	신제주 이외 지역	상업지역	35	30~55
		준주거지역	20	30
		주거지역	20	8~30
		공업지역	20	20
		녹지지역	15	15
서귀포시 도시계획구역	상업지역	30	20~40	
	준주거지역	20	15~30	
	주거지역	20	12~30	
	공업지역	20		
	녹지지역	15		
읍, 면 도시계획구역	상업지역	25		
	준주거지역	20		
	주거지역	20		
	공업지역	20		
	녹지지역	15		
비도시지역			15	
관광단지, 관광지구 및 개발진흥지구			20	

○ 예외사항

- 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」에 의한 개발사업의 승인을 얻은 경우에는 그 계획에 의하면 경관고도규제계획이 이미 수립된 지역은 기 수립된 경관고도규제계획에 따르고 있음

- 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거 도시관리계획(지구단위계획 또는 도시계획시설)으로 건축물의 높이를 결정하는 경우에는 도시관리계획에 의하여 결정된 건축물의 높이에 의함으로 용도지역별 건축물 고도기준을 적용받지 않음
- 단, 교육, 문화, 체육시설 등의 공용시설과 철탑·고가수조·싸이로시설·관망탑 등과 같은 특수시설은 제주도 건축위원회 심의결과에 의해 탄력적으로 운영됨
- 경관고도규제계획에 따라 제주시 상업지역이 최고 55m, 주거지역이 최고 45m, 서귀포시 상업지역이 최고 40m, 주거지역이 최고 30m로 지정됨

□ 제2차 제주국제자유도시종합계획(2012~2021)

- 한라산·중산간·해안으로 이어지는 제주다운 경관자원의 체계적 보전 관리
- 1차 종합계획 수립시 마련된 건축물의 고도기준을 경관계획으로 관리하고, 경관계획이 마련되기 전까지는 기존 계획의 범위에서 운영하되, 1차 종합계획 보완계획에서 제시된 건축물 고도기준의 예외기준¹⁾은 이미 절차 등이 진행 중인 사업(도와 MOU를 체결하여 예정된 사업 포함)에 한하여 적용하며, 이 경우에도 과도한 완화는 지양함
- 제주다운 경관을 훼손할 우려가 있는 초고층 건축물의 도입은 지양
- 경관자원이 우수한 해안지역 등 관리보전지역내의 경관등급을 상향 조정함
- 제주를 상징하는 랜드마크형 건축물, 시설물 등의 설립 추진
- 제주의 한라산, 바다, 오름, 돌하르방, 바람 등의 상징적 랜드마크 등의 구상
- 제주다움의 유지를 위한 한라산 중산간 경관 보전 기준 마련
- 관광개발에 따른 고도 완화에 대한 기준을 마련하여 중산간 자연경관이 보전될 수 있도록 관리

1) 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획, 2006: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의거 도시관리계획(지구단위계획 또는 도시계획시설)으로 건축물이 높이를 결정하는 경우에는 도시관리계획에 의하여 결정된 건축물의 높이에 의한다

Ⅲ. 지구단위계획 제도의 문제점 및 개선방안

1. 계획적이며 선택적인 구역 지정

1) 현황 및 문제점

- 현재 지구단위계획 구역지정에 대해서는 실질적인 제약이 없는 상황이며 용도지역제에 근거한 기존의 용도를 고려한 제한이 없는 실정임
 - 관광개발사업의 경우 개발사업시행 승인을 얻은 때에는 개발진흥지구 및 제2종지구단위계획구역 지정이 의제(특별법 제230조제1항제17호)
 - 관광·휴양개발진흥지구는 보전관리지역 등 도시지역외의 지역에 지정 가능(국토계획법 시행령 제44조제2항)
 - 즉 보전관리지역이라도 개발사업시행 승인을 얻으면 관광·휴양개발진흥지구 및 제2종 지구단위계획구역 지정이 가능함
- 따라서 지구단위계획 제안시 생산관리지역, 녹지지역 등 제약 없이 제안되고 있고, 제안된 계획안에 대해서 도시계획심의위원회에서 적정 여부를 판단하고 있음
 - 별도의 심의지침이나 기준이 마련되어 있지 못하거나, 기준이 있는 경우에도 명확하지 못해 도시계획심의위원들이 계획안의 적정성 여부를 판단하기 힘든 경우가 많음
- 현재 지구단위계획으로 제안되는 사업내용들은 창의적이며 지역특성을 반영하여 다양한 사업을 할 수 있도록 한 본 취지와는 다르게 유사하거나 지역특성이 반영되지 못한 계획안들이 제시되고 있음
 - 제주에만 한정적으로 나타나는 문제점은 아니지만 현재의 지구단위계획 제도 운영상에서 유사하고 비슷한 계획이 만들어지고 있음

2) 개선방안

- 따라서 향후에는 기존의 용도지역(zoning)에 근거한 구역지정에 대한 판단이 이루어져야 할 것임
- 적정한 입지와 관련규정을 준수한 계획안인 경우에는 지구단위계획을 통하여 용도지역에서 정하고 있는 것을 변경하여 사업을 추진할 수 있

음. 따라서 세계적인 자연환경을 보전하고 세계자연유산을 유지해 나가
기 위해서는 선별적이며 제한적인 범위내에서 지구단위계획 구역이 선
택되어야해야 할 것임

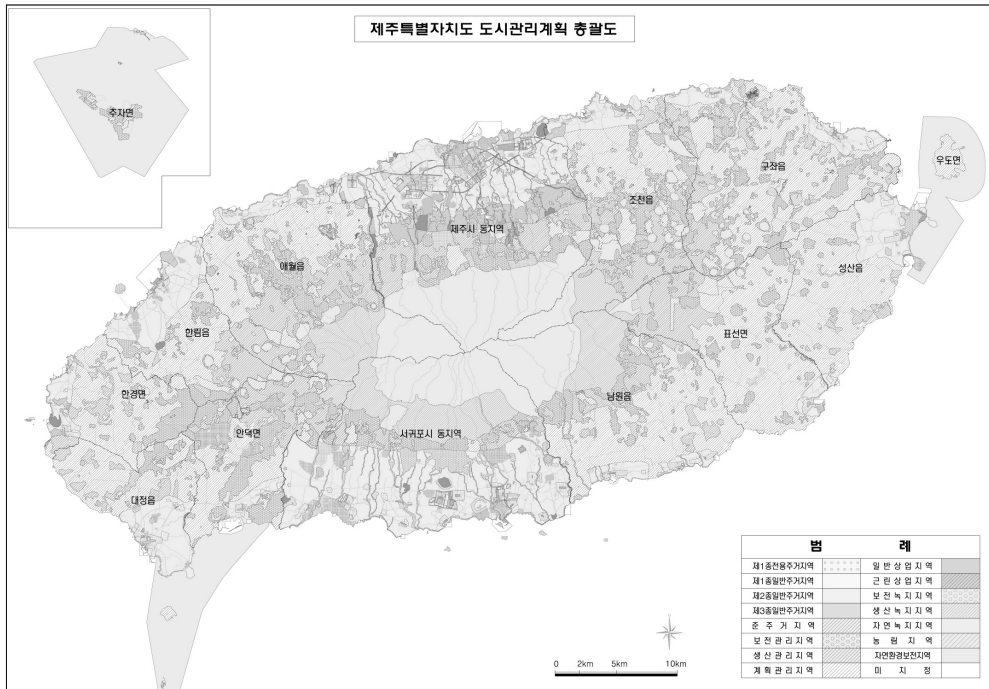
- 사전입지검토 대상지역을 규모(10m² 이상)과 공간적인 규제율 통해 선택
적 지구단위계획구역 설정이 가능하도록 함
- 현재 운영하고 있는 사전입지검토 대상지역은 대부분 개발사업이 중산
간지역에 이루어지는 점에서 거의 모든 개발사업이 해당됨
- 한라산국립공원 등을 포함하여 개발사업이 실제로 불가능한 모든 지역
을 포함하고 있어 이를 해발고도를 기준으로 공간적인 위치를 규제하여
개발 불허지역, 선택적 개발가능지역, 개발가능지역으로 구분하여 지정
하도록 함

2. 계획 구역계의 정형화

1) 현황 및 문제점

- 지구단위계획의 계획구역은 도로 등 도시계획시설의 구획선을 기준으로
정형화되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있음
- 그러나 실제 사업주가 토지를 매입하는 과정에서 토지주들이 매도를 하
지 않는 경우 등으로 인해 정형이 아닌 비정형의 구역들이 입안되고 있
는 실정임
- 정형의 토지인 경우 주변과의 조화 및 기반시설 확보 등이 용이하고 꼭
필요한 토지를 이용하여 훼손을 최소화 가능하지만, 현실적으로 제안
되고 있는 계획안들은 비정형인 경우가 많음
- 비도시지역인 경우에는 도시의 전체적인 용도지역에 근거한 계획성을
가지기 어렵고, 사업자들의 의도에 의해 개구리 뿔뛰기(frog-leaping)
식의 개발이 발생할 소지가 있음
- 제안되고 있는 지구단위계획의 경우 입지가 중산간인 경우가 많아 도
시관리계획 등에서 정하고 있는 용도지역에 부합되지 못하는 측면이
있음

<그림 7> 제주특별자치도 도시관리계획 총괄도



2) 개선방안

- 인허가 주무부서 및 도시계획위원회 심의시 구역계 정형화 요구로 인해서 사업주 입장에서는 불필요하고 효율적이지 못한 토지확보로 인해 비용이 과다하게 들고, 사업추진에도 어려움을 겪고 있음
- 계획의 입안단계나 사전입지검토 단계에서 이러한 비정형의 구역계가 가능하면 정형으로 확보될 수 있도록 최대한 유도해야 할 것임
- 비정형인 계획구역보다는 정형인 계획구역이 가용공간 확보 및 시설배치에 유리함. 또한 정형인 구역계는 불필요한 토지매입을 방지하여 향후 미래 가용지를 확보하는 측면과 사업주들의 부담도 줄일 수 있음
- 구역계 설정의 기본원칙을 준수하여 필지단위로 구역계는 지양하고 정형으로 하되 불가피한 경우에는 주요지형지물을 근거로 설정하는 것이 바람직할 것임

3. 관광 숙박시설 수요관리

1) 현황 및 문제점

- 현재 제주도내 주로 이루어지고 있는 관광휴양형 지구단위계획인 경우에는 콘도나 호텔 등 숙박시설을 포함하고 있음. 그러나 이러한 숙박시설에 대한 개연성 있고 명확하게 수요가 산정된 경우가 거의 없음
- 2025년 제주광역도시계획에서 지구단위계획의 총량이 제시된 바 있고 이것이 관리계획 등에 반영되었음
- 제2차 국제자유도시 종합계획에서 숙박시설의 경우 2010년 12월 기준 108개소, 11,782실이 있지만 2021년까지 관광객 1,334만명을 수용하기 위해서는 추가적으로 11,439실이 필요할 것으로 추정하고 있음
 - 평균객실 가동률 및 목표 관광객을 고려할 경우 현재 확보된 숙박시설만큼의 신규 조성이 시급한 상황임
- 따라서 지구단위계획의 입안제안이 있을 때 총량 범위내인지를 먼저 검토해보아야 하지만 현재는 총량 범위를 준수하고 있는지에 확인과정이 없음

2) 개선방안

- 따라서 상위계획 및 관련계획상에서 제시하고 있는 목표치를 근거로 지구단위계획의 적정여부를 판단해야 할 것임. 또한 제안된 사업이 제주도내 필요한 수요범위내인지 먼저 검토해야 할 것임
- 관련계획에서 제시된 숙박시설 수요에 대한 검토와 개별지구단위계획에서도 도입시설 결정에 있어서 관련계획상에서 제시된 것을 준용할 필요가 있음
- 제2차 국제자유도시종합계획에서 제시하고 있는 관광객 목표치는 관광객 증가 추이로 볼 때 목표연도 이전에 달성될 것으로 생각됨. 또한 제시되어 있는 숙박시설의 총량을 근거로 숙박시설 도입시 판단근거로 활용해야 할 것임
- 숙박시설을 조성하는 경우 상위계획 및 관련계획상에서 제시된 총량의 범위내에 해당하는지에 대한 자료를 마련하고 이것에 대한 공감대 형성 이후에 사업 추진이 바람직할 것임

4. 주변지역과의 환경 및 경관 부조화

1) 현황 및 문제점

- 도시내의 지구단위계획을 통한 사업인 경우 기존의 용도지역상에서 제안된 것보다 고도완화 등을 받기 위해서 주로 이루어져 왔음. 특히 고도완화를 목적으로 한 경우는 용도지역에서 정한 높이 보다 완화를 위한 조건으로 공공공간, 공익성 확보 등을 제시하고 있음
- 그러나 도심인 경우 기존의 기반시설에 미치는 영향이 크고 주변지역과의 부조화 문제, 경관 및 스카이라인의 파괴 등이 나타남
- 제1차 국제자유도시종합계획(2002~2011)에 근거하여 제주시와 서귀시에 초고층 건물을 제안한 지구단위계획이 통과되었지만, 제2차 국제자유도시종합계획(2012~2021)에서는 고도완화가 어렵게 변경되었음
- 제1차 국제자유도시종합계획에서 제시되었던 고도완화 규정은 제2차 국제자유도시종합계획에서 경관관리로 유도하면서 고층건물이나 고도완화에 대한 근거가 약해졌고 향후에는 고도완화의 근거가 없는 실정임

2) 개선방안

- 제주의 자연적, 문화적 특성과 수요 등을 고려할 경우 초고층 건물이나 대형건물은 적절하지 않다는 공감대가 형성되고 있음. 따라서 제2차 국제자유도시종합계획에서 제시하고 있는 바와 같이 대규모 투자유치로 인한 무분별한 고도완화는 없어야 할 것임
- 제주의 자연환경을 고려해서 수립된 제주특별자치도 경관관리계획, 경관관리지침 등이 큰 밑그림이 되고, 기존의 용도지역 및 결정된 고도지구 등에 근거하여 도시를 관리해 나가야 할 것임
- 고도완화를 통해서 필요한 시설이 공급되는 것이 아니라 기존의 용도지역 및 고도지구, 항공고도 등에서 설정하고 있는 규정을 준수해야만 할 것임
- 제주 신공항의 경우에도 현재의 공항이 아닌 신공항으로 결정될 수도 있고 기존의 부지를 활용하면서 신공항이 조성될 수도 있음. 이러한 측면에서 제주시 도심에서 고도완화는 적절하지 못함

- 특히 제주는 세계자연유산, 세계7대 자연경관 등 자연과 경관의 우수함을 최대한 지키고 보전하기 위해서 노력해야 할 것임. 수요를 고려해서 꼭 필요한 시설은 필요하겠지만 주변과 조화되고 제주의 경관, 자연과 조화를 이룰 수 있도록 유도해야 할 것임
- 지구단위계획을 통한 개발사업이 이루어진 지역과 주변지역의 조화와 경관적으로 어울리는 계획이 되기 위해서는 계획의 구상단계에서부터 지침이 될 수 있는 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침이 필요함

5. 지구단위계획 심의기준

1) 현황 및 문제점

- 서울특별시의 경우는 2000년 이후 작성된 지구단위계획 관련 내부지침이 90여개가 있었고, 이것을 통합하여 재정비한 것이 “서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010.6)” 임
 - 서울의 경우 재산권 행사를 제한하는 과도한 계획수립 지양, 공공성 확보에 대한 분명한 원칙과 기준 제시, 실효성 있는 인센티브 항목 개발, 개발영향을 최소화 할 수 있는 방안 마련, 공공공간의 계획적 기반 및 통합계획의 틀 마련을 기본원칙으로 하고 있음
- 강원도의 경우에도 “강원도 지구단위계획 심의기준”을 정하여 운용중에 있고, 경기도는 “제1종 지구단위계획 수립지침”을 통해 민간제안에 의한 지구단위계획 수립기준을 제시하고 있음
- 현재 제주의 경우에는 제1종 지구단위계획 운영기준을 마련되고 활용되고 있지만 종합적이며 수요에 적절하지 못한 측면이 있고, 심의 및 평가시 활용하기 어려움
 - 과도한 고도완화에 따른 도심 스카이라인의 훼손과 지역특성을 반영 못한 경관 양산 우려, 제2차 국제자유도시종합계획에서는 경관법에 근거하여 고도완화 등을 결정하도록 유도하고 있음
 - 따라서 후속계획 및 절차를 거쳐서 도심인 경우 제1종 지구단위계획을 통한 높이 결정시 기존의 용도지역 및 고도지구에서 지정하고 있는 높이 기준을 준용해야 할 것임

- 고도완화로 인해 기존의 용도지역 및 최고고도지구 허용한 범위 이상으로 고도완화를 받는 경우 어떤 형태로든지 공공에 기여해야 할 것이며 이것에 대한 기준이나 범위가 확립되어 있지 못하고 심의위원의 판단에 의존하게 됨. 따라서 객관성과 공정성 및 형평성의 문제 등이 대두될 우려가 상존함

2) 개선방안

- 제주지역의 자연적 특성을 반영하고 자연자원 및 경관을 유지관리해 나가기 위해서는 지구단위계획 수립 매뉴얼이 필요하며, 서울특별시의 경우는 지구단위계획 수립기준을 작성하여 활용하고 있음
- 지구단위계획 수립 매뉴얼은 타지역의 사례를 볼 때 마스트플랜 성격의 가이드라인을 잡아주어야 하며, 담당공무원, 도시계획 전문가, 주민 등이 이해하기 쉽고 활용성이 높도록 작성되어야 할 것임
- 따라서 기존의 상위계획 및 관련계획, 관련지침 등을 근거로 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침을 만들어야 할 것임

6. 전문성과 독립성을 가진 전담조직 필요

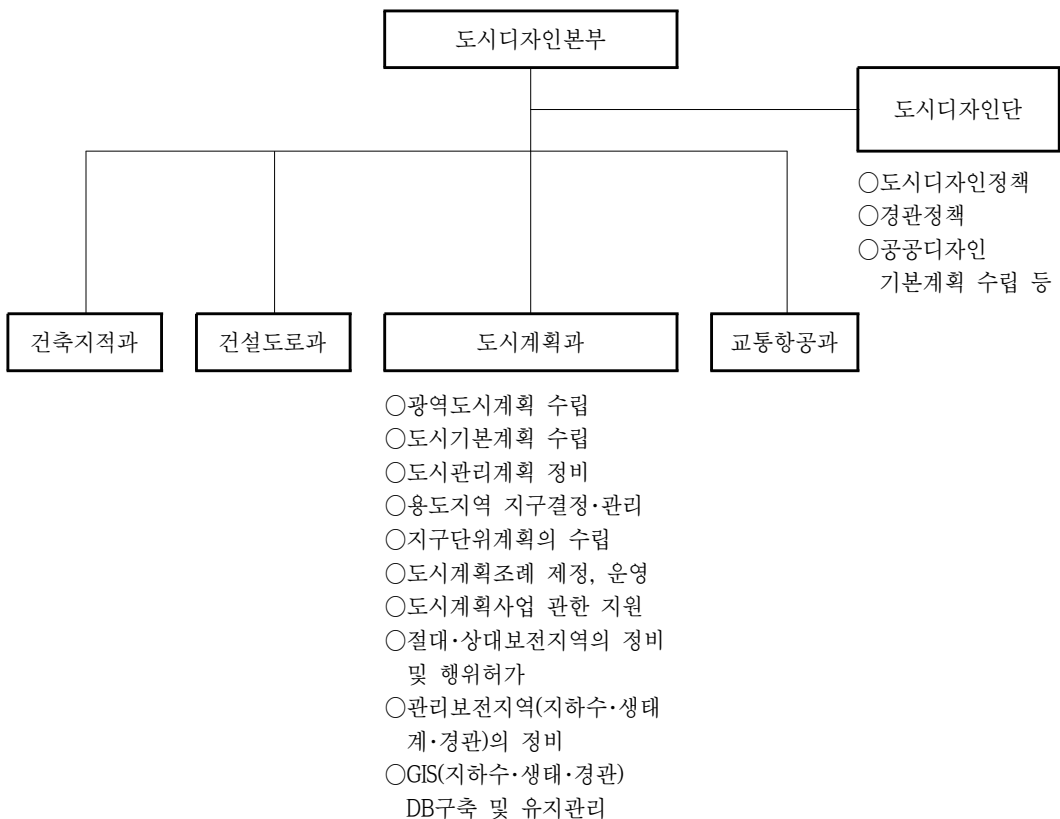
1) 현황 및 문제점

- 현재 제주도의 지구단위계획 및 개발행위관련 업무는 도시계획과에서 담당하고 있으며, 경관관련 업무는 도시디자인단에서 담당하고 있음
 - 도시계획과에서는 도시기본계획, 관리계획, 지구단위계획 등은 경관정책 및 도시디자인정책은 도시디자인단에서 추진하고 있음
- 유기적이고 통합적인 도시계획 및 경관관리가 아니라 분산되어 있다 보니 같이 고민해야 할 문제가 간과되는 경향이 있음
- 또한 도시계획 분야에 종사하는 업무담당자의 경우에는 관련전공자와 공채 도시계획 관련 전공자들을 뽑아야만 전문성 있고 지속적인 업무추진이 가능할 것임

2) 개선방안

- 급변하는 대외 환경변화에 신속하고 적절하게 대응하며, 합리적이고 정책과제 수립 및 대안제시를 위한 전문가 그룹으로서 “도시계획상임기획단” 운영이 고려되어야 함
- “도시계획상임기획단” 은 도시기본계획 및 도시관리계획 등의 사전검토를 통해 도시계획위원회의 활동을 지원, 도시계획에 관한 기획과 정책 수립, 조사 등의 역할을 하도록 함
- 또한 현재 도시계획과와 도시디자인단에서 담당하고 있는 지구단위계획 업무나 경관관련 업무는 통합적인 관리를 위하여 “도시계획상임기획단” 에서 담당하면 바람직할것임

<그림 8> 제주특별자치도 도시디자인본부 조직 현황



7. 사전입지검토 제도의 보완 운영

1) 현황 및 문제점

- 2011년 5월부터 도시관리계획을 입안하거나 개발사업시행승인 대상에 해당하는 경우 사전에 입지의 타당성을 검토하여 선투자에 따른 투자자의 경제적 손실을 보호하고, 우수한 자연환경을 보호하기 위하여 실시함
- 운영상의 문제점
 - 도지사가 제출한 자문사항을 신청인이 제출한 심의안건과 유사하게 위원회에서 운영함에 따라 “부적합” 시 위원회 부담
 - 사전입지검토 제도의 악용 : 구체적인 사업(투자)계획없이 미확보 토지의 가치 판정을 위하여 신청
 - 소유자 동의없이 타인 재산 악용 우려 및 투자가 아닌 투기 목적으로 활용할 우려
 - 입지상 부적절한 지역임에 불구하고 신청하는 경우가 발생으로 불필요한 행정낭비 등이 발생함
 - 민원인에게 통지할 때 검토결과를 “적합 또는 부적합”으로 확정하여 통보함에 따라 사업계획의 조정 등 유연성이 상실되고 있음

2) 개선방안

- 자문의 성격에 맞게 입지여건, 개발구상(안)에 대한 타당성 여부를 결정하는 도지사에게 종합적으로 조언하는 것으로 개선(세부계획 내용에 대해서는 향후 도시계획위원회의 심의 과정을 거침)
- 신청요건 및 절차개선 : 신청요건으로는 전체 면적의 50%이상 동의서 등 첨부, 절차개선으로는 전체면적 50% 이상의 곳자왈·관리보전지역 1등급 지역이거나 기반시설이 충분히 확보되지 아니한 경우 등 자문 생략
- 사전입지검토 결과 통지서는 폐지하고 입지여건, 개발구상(안) 등의 타당성 등에 대하여 종합적으로 통보(행정처리)
 - 향후 성과분석을 통하여 합리적인 개선방안을 마련하고 지속적으로 제도를 보완하도록 함

- 사전입지검토 기준 제2조(대상지역)의 경우 관리보전지역 2등급 이상 지역을 언급하고 있지만 원칙적으로 관리지구가 1, 2등급인 경우는 개발법령에서 정해진 규모이하로 제한하고 또한 현재 관리지구의 경우는 5년 단위로 현황변화를 고려하여 조정되고 있으며 이러한 과정을 활용하여 개발가능지를 판단할 수 있도록 유도하고 심사해야 할 것임
- 또한 경관보전지구 정비구역 등에서는 도시관리계획 사전입지검토 기준에서 정하고 있는 대상지역에서 제시된 오름 및 해안선에서 1.2km 등을 준용하여 정비되어야 할 것임. 그렇게 정비되어야만 향후 5년 동안 나타날 개발수요에 대비할 수 있음
- 뿐만 아니라 관리보전지역 정비시 상위법 및 관련계획(제주도경관관리계획 및 경관관리지침) 등에서 제시하고 있는 것들을 잘 고려해야 할 것임

8. 제주의 틀을 잡는 도시기본계획

1) 현황 및 문제점

- 현재 제주도 상위계획에서 근간이 되는 2025년 광역도시계획은 도시기본계획을 갈음하고 있음. 또한 광역도시계획이 수립된 이후에 후속과정으로 도시관리계획이 수립되었음
- 광역도시계획에서 도시기본계획 준하는 수준으로 작성되었음. 기존의 광역도시계획에서는 토지이용계획 중 관리용지(제2종 지구단위계획구역)중에서 관광휴양형인 2025년까지 30km² 추가 허용하는 것으로 정하고 있음

2) 개선방안

- 현재 제주의 상위계획인 국제자유도시종합계획과 광역도시계획의 경우 제주의 틀이 되는 계획임
- 따라서 2025년 이후에 광역도시계획을 다시 수립할 것이 아니라 급변하는 변화와 국제자유도시에서 요구되는 전략사업 등을 적극 유치하고 수용해 나가야 할것임

- 경관관리계획이나 관련계획들에서 제시된 내용과 변화를 적극 반영하기 위해서는 2015년경에는 도시기본계획의 틀을 다시 짤 필요가 있음. 이러한 과정을 거쳐야만 선보전 후개발 원칙도 실현가능하며 명품경관 및 세계적인 제주로 관리해 나갈 수 있음

9. 관리보전지역 통합적 운용

1) 현황 및 문제점

- 현재 보전관리지역에서 건축할 수 있는 건축물은 다음과 같음
 - 단독주택, 제1종 근린생활시설(300㎡미만), 제2종 근린생활시설 중 종교 집회장, 의료시설, 학교, 노유자 시설, 창고(1차산업용)
 - 위험물 저장 및 처리시설, 주차장, 식물관련시설, 교정 및 군사시설, 방송통신시설, 발전시설, 묘지 관련 시설, 장례식장
- 제2종 지구단위계획에서는 관광진흥법에 관광사업을 영위하기 위한 시설과 녹지지역에서 허용되는 행위의 범위 안에서 시설을 설치할 수 있음
- 제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례는 특별법에서 조례로 정하도록 위임한 절대보전지역·상대보전지역, 관리보전지역의 관리 및 토지매수청구에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고 있음
- 2010년 7월 28일 기준 제주도의 보전지구 면적은 1,256.734km²으로 도 전체면적의 68%임. 세부적으로 다음 표와 같음

2) 개선방안

- 따라서 관리보전지역에서 정하고 있는 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 경관보전지구의 등급의 상향 및 하향을 엄격히 유지할 필요가 있고, 사업의 적정성을 지구별 특성을 고려하여 엄격히 관리해 나갈 필요가 있음
 - 예를 들어 등급별로 허용내용 등을 엄격히 유지 관리해 나가야 할 것임. 그래야만 선보전 후개발 원칙을 고수할 수 있을 뿐만 아니라 자연경관 및 자원이 우수한 제주의 자연경관을 유지해 나갈 수 있을 것임

〈표 8〉 관리보전지역 지정 및 관리 현황

(단위 : km²)

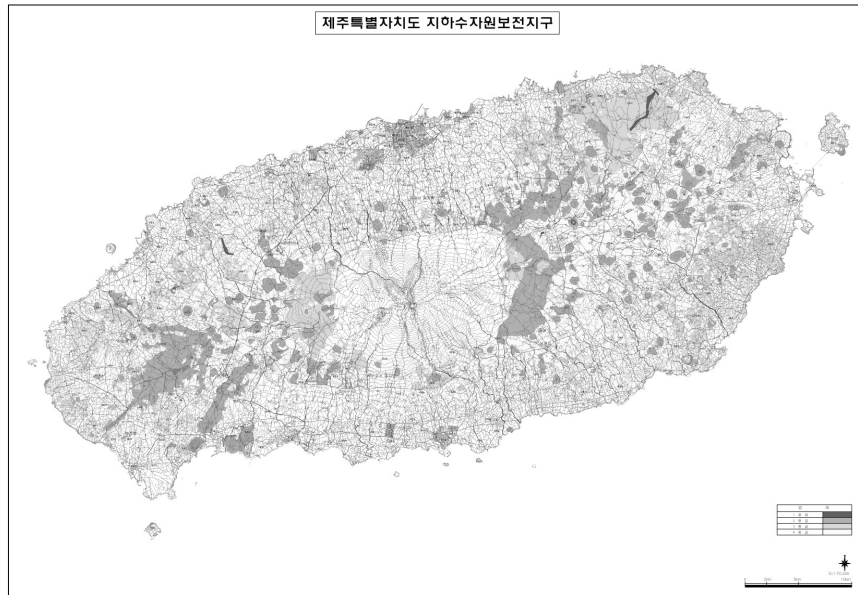
구 분	지하수자원보전지구			생태계보전지구			경관보전지구		
	면적(km ²)		비율 %	면적(km ²)		비율 %	면적(km ²)		비율 %
	지형	지적		지형	지적		지형	지적	
계	1,256.734	1,252.746	100	1,256.734	1,252.746	100	1,256.734	1,252.746	100
1등급	27.512	27.499	2.2	29.153	28.544	2.3	83.738	80.122	6.6
2등급	200.259	199.911	15.9	57.729	57.729	4.6	25.982	25.939	2.1
3등급	237.712	237.194	18.9	101.341	101.339	8.1	453.771	453.766	36.1
4등급	791.251	788.142	63.0	-	-	-	326.450	326.430	26.0
4-1등급	-	-	-	161.212	161.212	12.8	-	-	-
4-2등급	-	-	-	327.541	327.541	26.1	-	-	-
5등급	-	-	-	579.758	579.758	46.1	366.793	366.489	29.2

※ 도시계획구역내, 한라산국립공원, 추자. 마라도제외

〈표 9〉 지하수자원보전지구 안에서의 행위제한

등급	폐수배출시설	폐기물처리시설	생활하수발생시설	가축분뇨배출시설
1등급	· 설치 금지	· 설치 금지	· 설치 금지	· 설치 금지
2등	· 설치 금지	· 설치 금지	· 공공하수도 연결시 허용 · 개인하수처리시설 (오수처리시설) 설치시 허용	· 설치 금지
3등급	· 특정수질유해물질발생시설 설치 금지 · 수질오염방지시설의 설치가 면제되는 경우는 설치 허용 · 하수종말처리장까지 하수관을 연결하거나 처리시설설치시 허용 · 폐수종말처리시설 연결시 허용	· 침출수를 하수종말처리장 까지 하수관거 연결시 허용 · 침출수처리시설 설치시 허용	· 공공하수도 연결시 허용 · 개인하수처리시설 (오수처리시설) 설치시 허용 · 분뇨처리장 설치시 허용	· 가축분뇨 자원화시설 설치시 허용 · 정화처리시설 설치시 허용
4등급	· 특정수질유해물질이 함유된 폐수전량을 위탁처리 할 경우 특정수질유해물질발생시설 설치 허용 · 수질오염방지시설의 설치가 면제되는 경우는 설치 허용 · 하수종말처리장까지하수관을 연결하거나, 처리시설설치시 허용 · 폐수종말처리시설 설치시 허용	· 침출수를 하수종말처리장 까지 하수관거 연결시 허용 · 침출수처리시설 설치시 허용	· 공공하수도 연결시 허용 · 개인하수처리시설 (오수처리시설) 설치시 허용 · 분뇨처리장 설치시 허용	· 가축분뇨 자원화시설 설치시 허용 · 정화처리시설 설치시 허용

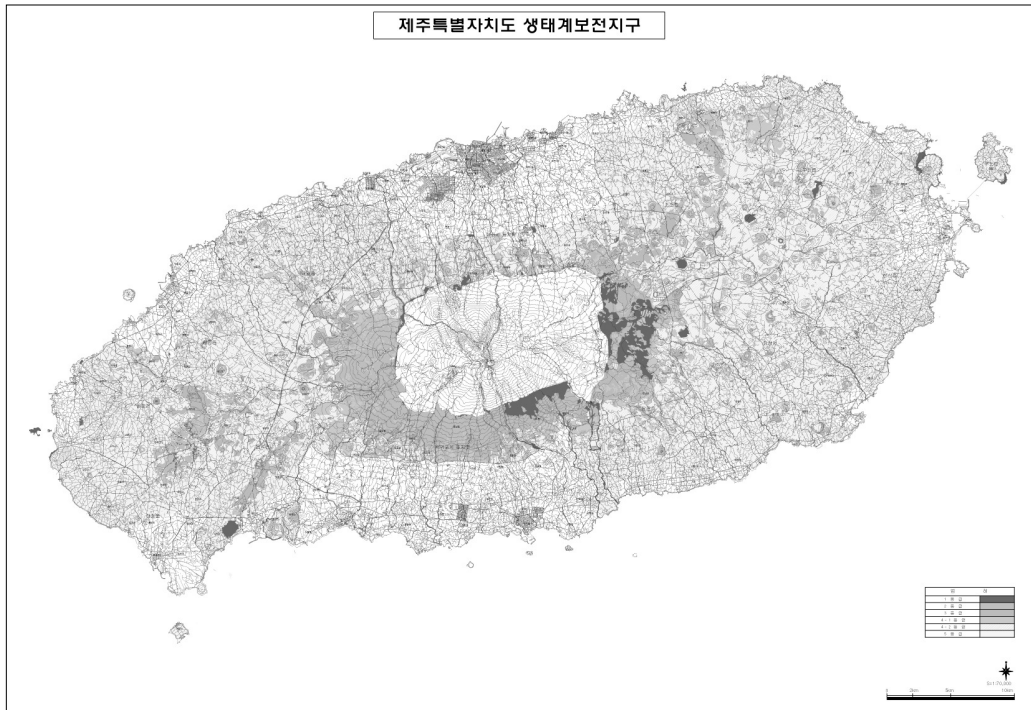
<그림 9> 지하수보전지구 현황도



<표 10> 생태계보전지구 안에서의 행위제한

등 급	산 립 및 기 타	
	농·임·축수산업 용도	기 타 시 설 용 도
1등급	· 산지전용 및 입목의 모두배기 금지 · 토지의 형질변경금지 · 외래수종 제거를 위한 벌채허용	· 산지전용 및 입목의 모두배기 금지 · 토지의 형질변경금지
2등급	· 1,000㎡이하의 산림 산지전용 · 입목의 간벌, 택벌, 상수리나무의 맹아 갱신 벌채의 허용	· 산지전용 및 입목의 벌채 금지 · 토지의 형질변경금지
3등급	· 일단의 토지로서 30,000㎡ 이하의 산지전용 ·토지의 형질변경 허용(단,입목벌채는 산림법 적용) · 농지 및 초지조성은 개별법 적용	· 1필지의 토지 및 사업대상지역내 해당 등급면적의 30% 이내 산지전용 · 토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용
4-1등급	· 일단의 토지로서 50,000㎡ 이하의 산지전용· 토지의 형질변경 허용 (단,입목벌채는 산림법 적용) · 농지 및 초지조성은 개별법 적용	· 1필지의 토지 및 사업대상지역내 해당 등급면적의 50% 이내 산지전용 · 토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용
4-2등급	· 초지, 잡목지는 개별법 적용	· 초지, 잡목지는 개별법 적용
5등급	· 개별법 적용	· 초지, 잡목지는 개별법 적용

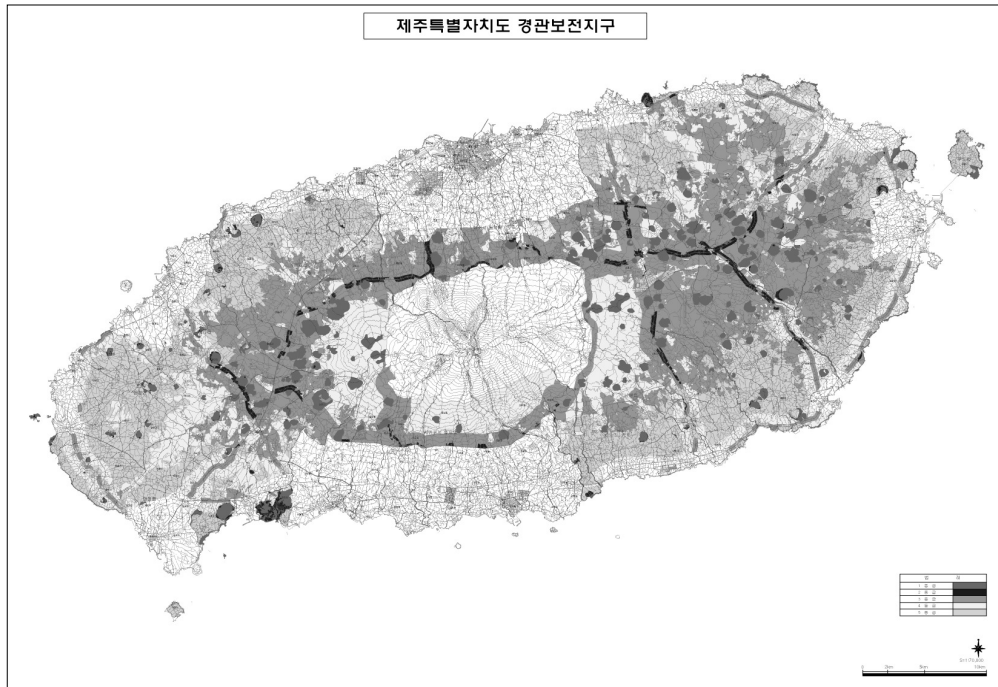
<그림 10> 생태계보전지구 현황



<표 11> 경관보전지구 안에서의 행위제한

등 급	허 용 범 위	비 고
1등급	시설물 설치 금지 및 토지형질 변경금지	· 해안선 주변(해안선에서 50m이내)은 농·수산업용 시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 해수욕장부지내는 탈의장, 샤워장, 화장실 등 해수욕을 위한 부대시설은 높이 5m(1층)이하 설치 허용 · 기생화산이 아닌 지역에서의 재해복구용 및 공공공사용 가설건축물로서 높이 5m(1층)이하 설치 허용
2등급	시설물 높이 9m(2층) 이하 시설물 길이 90m 이하	· 사찰 등 전통건축물의 높이는 12m 이하로 하되, 1층으로 제한 · 기생화산지역내에서는 경작지에 한하여 농·임·축·수산업용시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 타목적으로의 토지형질 변경은 금지
3등급	시설물 높이 12m(3층) 이하 시설물 길이 120m 이하	· 2층 이하의 농·임·축·수산업용시설은 시설물 길이 제한에서 제외
4등급	시설물 높이 15m 이하 시설물 길이 150m 이하	· 2층 이하의 농·임·축·수산업용시설(생산물의 유통·가공시설 포함)은 시설물 길이 제한에서 제외
5등급	개별법 적용	개별법 적용

<그림 11> 경관보전지구 현황도



10. 세계적 브랜드 지속적인 유지관리 필요

1) 현황 및 문제점

- 생물권보전지역(Biosphere Reserve) : 2002년 12월 16일 지정
- 생물권보전지역은 유네스코 인간과 생물권 계획(MAB)에 따라 생물다양성 보전과 자연자원의 지속가능한 이용을 결합시킨 육지 및 연안(해양생태계) 지역을 말함. 생물권 보전지역은 2011년 현재 109개국 564곳이 지정되어 있으며, 우리나라는 설악산(1982년), 제주도(2002년), 신안 다도해(2009년), 광릉숲(2010년)이 포함됨
- 제주도 생물권보전지역은 섬 중앙에 위치한 한라산국립공원과 천연기념물(천연보호구역)로 지정된 2개의 하천(영천과 효돈천), 3개의 부속섬(문섬, 섯섬, 뽕섬)으로 이루어져 있음

<표 12> 생물권보전지역 지정 현황

핵심지역(151.58km ²)	육상 : 한라산국립공원, 영천·효돈천 천연보호구역
	해양 : 섯섬·문섬·범섬 천연보호구역, 서귀포 도립해양공원
완충지역(146.01km ²)	육상 : 한라산국립공원 인접 국유림 및 국립공원 북측 일부
	해양 : 서귀포 도립해양공원 일부
전이지역(533.35km ²)	중산간 지역(해발 고도200~600m, 도시계획구역 제외) 하천(효돈천 및 영천)변 양측 500m 구간 서귀포 도립해양공원(완충지역 제외) 및 효돈천 하구 앞 해상

- 생물권보전지역은 서로 연관되어 있는 3개의 지역을 핵심지역, 완충지역, 전이지역으로 구분함. 제주도 생물권보전지역의 핵심지역에는 고산성 관목림, 상록침엽수림과 낙엽활엽수림 및 난대상록활엽수림이 분포하며, 많은 멸종위기종과 고유종의 동식물이 서식하고 있음. 완충지대는 핵심지역을 둘러싸고 있으며, 국유림으로 산지관리법에 의한 보전산지로 지정되어 보호됨
- 지정지역은 핵심지역(151.58km²), 완충지역(146.01km²), 전이지역(533.35km²)으로 구분되며 총 830.94km² 임

<그림 12> 생물권보전지역 현황도



□ 세계자연유산(World Natural Heritage) : 2007년 7월 2일 등재

○ 유네스코는 1972년 ‘세계문화 및 자연유산 보호협약’을 채택하고, 인류전체를 위해 보호되어야 할 보편적 가치가 뛰어난 지역을 세계유산으로 등재하기 시작하였고, 세계유산은 문화유산, 자연유산, 복합유산으로 구분되며, 2011년 현재 151개국 911건(문화유산 704건, 자연유산 180건, 복합유산 27)이 등재됨

○ 우리나라는 1988년 협약에 가입하여 석굴암과 불국사, 해인사 장경판전, 종묘, 수원화성, 창덕궁, 고창·화순·강화 고인돌, 경주역사유적지구, 조선왕릉, 하회와 양동마을이 세계문화유산으로 등재되었으며, 제주도는 2007년 국내 최초로 “제주 화산섬과 용암동굴”이란 이름으로 세계자연유산에 등재됨

○ 제주도는 화산이 폭발해 생긴 섬으로, 경관적으로도 아름답지만 지질학적으로도 세계적 가치를 가지고 있으며, 뛰어난 자연미를 갖추고 있으면서 독특한 화산지형과 생태계를 인정해 UNESCO에서는 2007년 ‘제주 화산섬과 용암동굴’을 우리나라 최초 세계자연유산으로 등재함



<그림 13> 세계자연유산 현황도

○ 세계자연유산으로 지정된 곳은 한라산과 성산일출봉, 그리고 거문오름용암동굴계(거문오름, 벵뒤굴, 만장굴, 김녕굴, 용천동굴, 당처물동굴)로 제주도 전체 면적의 약 10%를 차지하며, 이 가운데 거문오름에서 분출한 용암이 해안까지 흐르면서 다양하게 형성된 용암동굴은 최고의 백미이며 용암동굴이면서도 화려한 석회생성물이 형성된 용천동굴과 당처물동굴은 세계적으로 매우 희귀

○ 유산 면적은 핵심지역과 완충지역을 합하여 189.97km² (핵심지역 96.05, 완충지역 93.92) 임

<표 13> 세계자연유산 지정 현황

구 분		천연기념물 지정현황(지정연도)
한라산 천연보호구역		제182호(1966년)
성 산 일 출 봉		제420호(2000년)
거문오름 용암동굴계	거문오름	제444호(2005년)
	김녕굴 및 만장굴	제98호(1962년)
	뱅뒤굴	제490호(2008년)
	당처물동굴	제384호(1996년)
	용천동굴	제466호(2006년)

□ 세계지질공원(Global Geopark) : 2010년 10월 1일 인증

○ 세계지질공원은 지질학적으로 뛰어난 가치를 지닌 자연유산 지역을 보호하면서 이를 토대로 관광을 활성화하여 주민소득을 높이는 것을 목적으로 만들어진 유네스코 프로그램



<그림 14> 세계지질공원 현황도

○ 2004년 유네스코와 유럽 지질공원망(EGN)의 협력으로 세계지질공원 네트워크가 설립되었으며, 전 세계 25개국 77개소(2011년 기준)가 세계지질공원 네트워크에 가입되어 있음. 제주도는 2010년 10월 유네스코 세계지질공원으로 인증됨

<표 14> 세계지질공원 지정 내역

구 분	천연기념물 지정현황(지정연도)
한 라 산	제182호(1966년)
만 장 굴	제98호(1962년)
성산일출봉	제420호(2000년)
서귀포 패류화석층	제195호(1968년)
천지연폭포	제379호(1966년)
대포동 주상절리대	제443호(1998년)
산 방 산	제376호(1966년)
용머리해안	제526호(2010년)
수 월 봉	제513호(2009년)

□ 세계7대 자연경관 선정

- 제주도는 2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산 2010년 세계 지질공원 인증으로 UNESCO가 지정하는 자연과학 분야 3관왕 + 람사르 등록 습지 보유 + 세계7대 자연경관 지역(7대 자연경관 7가지 테마(섬·화산·폭포·해변·국립공원·동굴·숲)를 모두 갖추고 있음)
- 세계 7대 자연경관 선정 지역으로는 대한민국 제주, 베트남 하롱베이, 필리핀 지하강, 브라질 아마존, 아르헨티나 이과수폭포, 인도네시아 코모도 국립공원, 남아프리카공화국 테이블산이 있음

2) 개선방안

- 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 세계7대 자연경관 등 세계적인 브랜드를 가진 제주는 이러한 자연자원의 가치를 보전하고 유지관리해 나가야 하는 곳임
- 특히 생물권보전지역, 세계자연유산 등은 지역으로 설정되어 있고 행위제한 등이 이루어져야 하기 때문에 개발행위 허용 및 금지 등에 대한 관리방안을 마련해 나가야 할 것임
- 이러한 세계적으로 인정받은 브랜드인 경우에는 지속적인 유지 관리를 위해서 예외적인 경우는 제외하고는 개발을 금지해야 할 것임. 용도지역 및 관리지역의 틀속에서 개발 가능한 곳만 해야 할 것임. 그래야만 세계적인 브랜드를 계속 유지하고 세계속의 제주로 기억될 수 있을 것임
- 면적인 경계를 가지고 있는 생물권보전지역, 세계자연유산인 경우에는 지정된 곳을 유지관리해 나가고 세계7대 자연경관과 같이 특정지역이 아니고 전체가 지정된 경우는 후속작업으로 제주특별자치도 경관관리계획 및 경관관리지침 등에서 정하고 있는 조망점 등을 보완하여 세계적인 자연경관을 유지해 나가야 할 것임

11. 에너지절약형 건축계획 및 무장애도시 조성

1) 현황 및 문제점

- 기후변화와 저탄소녹색시대에 걸맞는 지구단위계획이 수립되어야 함에

도 불구하고 에너지절약형 건축계획 및 무장애공간 형성에 대한 배려와
지침이 부족한 것이 현실임

- 현재는 사업자들이 자의적으로 지구단위계획안에 에너지절약형 등을 제
시하고 있는 실정임. 차량 진출입로 계획, 건축물 출입구, 화장실의 배치
나 설계 등 무장애도시(barrier free)에 대한 배려도 지구단위계획 수립
시 고려되어야 할 것임

2) 개선방안

- 건축부문에서는 건물외벽이나 단열을 강화하여 에너지 절감이 필요하며,
우수침투를 저해하지 않는 비건폐지의 투수성 포장재료를 사용 등이 권
장되어야 할 것임. 더불어 잔디블럭, 건축의 에너지 손실을 저감하기 위
한 패시브 시스템 설계 등이 고려되어야 할 것임
- 전기부문은 고효율 및 에너지 절감형 시설을 설치토록 유도하여 에너지
를 절약할 수 있도록 함
- 계획구역내에서 노약자나 장애인들의 이동이 자유스럽도록 불필요한 턱
이나 단차를 발생시키지 않도록 설계하는 것이 바람직함
- 특히 용수공급과 관련하여는 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법
률」 제9조의 규정(숙박업 또는 목욕장업에 해당되는 시설로서 건축 연
면적이 6만제곱미터 이상인 시설물)에 따라 사용용수의 10% 이상을 재
이용할 수 있도록 중수도의 설치가 의무화 되어 있음

12. 제주다움을 확보하기 위한 최소한의 의무

1) 현황 및 문제점

- 지구단위계획이 수립되는 곳과 주변과의 조화를 고려하여 경계표시를
해야 할 것이나 비도시지역인 경우에는 주변지역과 어울리지 않는 경계
표시가 많음
- 사업이 이루어지기 전에는 제주의 지형이라는 것을 알 수 가 있는데, 사
업이후에는 시설물만 보아서는 이곳이 어디인지 알 수 없는 현상이 계
속되고 있음

- 즉 지구단위계획을 통한 사업을 추진함에 있어서 제주의 특성을 부여하지 못하고 있다는 것임

2) 개선방안

- 지구단위계획 구역의 경계선이나 구역내의 영역구분 등에 제주의 돌담을 활용하거나 돌담을 모티브로 한 시설로 대체한다면 지역성을 확보하고 조경 및 경관측면에서 바람직할 것임
- 지구단위계획 수립지침 작성시 계획구역내의 일정비율이나 건축물에 대해 제주의 전통형식을 도입하도록 유도할 필요가 있음. 주변 지형과 지문에 순응하는 공간이 만들어질 수 있도록 해야 함

<그림 15> 위요성과 경계성을 가지는 제주의 돌담



13. 공공시설의 기부채납을 통한 계획관리 필요

1) 현황 및 문제점

- 현재 지구단위계획을 통해서 확보되는 도로나 기부채납되는 공원 등에 대한 관리와 공공시설에 대한 관리가 명확하지 못함
- 타시도에서는 도로나 공원, 기타 기부채납하는 시설을 공공에서 관리하고 있지만, 제주도의 경우 공공시설인 도로도 사업자들이 유지관리하도록 하고 있음
- 사업대상부지내의 도로 등의 경우에는 사업자들이 유지관리하는 것이 바람직하지만 진입도로나 통과도로 등의 경우에는 공공에서 관리해 나

가는 것이 필요함. 현재 유지관리의 어려움 등으로 인해 사업자들이 기부채납을 하고자 해도 공공에서 수용하지 않고 있는 실정임

2) 개선방안

- 도로나 공원의 경우에는 사업들의 전유물이 아닌 주변인들이나 모든 사람들이 이용하는 공공재의 성격이 강하기 때문에 공공에서 기부채납을 받아서 관리해 나가야 할 것임
- 향후 공공에서 관리하지 않는 진입도로 등에서 사고가 발생할 경우 구조적인 문제로 인한 분쟁이 발생할 소지가 있음. 또한 대규모의 사업구역내 모든 행위를 확인할 수 없는 상황이 발생되어 향후 지하수의 관리 등을 위해서도 일정부분 공공에서 관리 및 유지하는 방안이 필요함
- 또한 공공에서 관리하고 있는 주요도로와의 연결 등에 있어서 보다 면밀하고 안전한 연결이 될 수 있도록 하고, 사업으로 인해서 교차지점이 생기는 곳에서는 교통체계선진화 방안으로 적극 도입되고 있는 회전교차로 설치를 적극 검토함

14. 개별 인허가 간소화 등에 대한 통합심의 필요

1) 현황 및 문제점

- 개발사업시행승인(지구단위계획 포함)과 관련하여 관련법규 등에 따라 개별 인허가 절차 등을 진행하고 있음
- 이에 따른 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 등의 각종 심의를 별도로 진행하고 있음
- 개별 심의에 각 분야별 전문위원이 중복되어 있어 개별 심의위원들의 주관적인 생각 및 판단 등으로 이에 따른 결과를 반영하여 진행하므로 일관된 계획 진행이 어렵고, 개별 심의 결과를 반영하여 인허가 서류 제작에 많은 비용과 시간이 소요되고 있음

2) 개선방안

- 각종 심의를 관련법규 및 제도개선 등을 통한 도시계획, 경관, 환경, 교

통, 사전재해 분야들을 통합심으로 전환하여 일체적·일관된 계획 수립이 가능하도록 함

- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조 규정에 따른 개발사업시행승인 인허가 절차시 간소화하여 각종 심의를 개별심의에서 통합심으로 전환하여 행정절차 인허가 기간을 단축함
- 이에 따른 인허가 행정절차 등의 간소화로 행정과 민원인의 시간적·경제적 비용부담이 감소될 것임

V. 결론

- 지구단위계획의 문제점을 확인하고 이것을 개선하기 위하여 앞서 제시한 바와 같이 계획적인 입지 선정과정이 요구되며, 또한 구역계의 정형화 유도과 필지단위가 아닌 주요지형지물을 이용한 구역계 설정이 향후에는 요구됨
- 지구단위계획을 통한 개발사업을 추진함에 있어서 입지의 적정성에 대한 논란이 많고 적정입지를 검토하기 위한 사전과정으로 사전입지검토 제도를 도입하여 활용하고 있음
 - 현재 운영하고 있는 사전입지검토 대상지역은 대부분 개발사업이 중산간지역이며, - 한라산국립공원 등을 포함하여 개발사업이 실제로 불가능한 모든 지역을 포함하고 있어 이를 해발고도를 기준으로 공간적인 위치를 규제하여 개발 불허지역, 선택적 개발가능지역, 개발가능지역으로 구분하여 정하는 것이 필요함
- 또한 앞서 제시된 바와 같이 지구단위계획의 계획구역은 도로 등 도시계획시설의 구획선을 기준으로 정형화되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있지만 실제로 제안되는 계획안의 경우 토지매입의 어려움 등으로 인해 비정형의 부지가 훨씬 많음
 - 구역계 설정의 기본원칙을 준수하여 필지단위로 구역계는 지양하고 정형으로 하되 불가피한 경우에는 주요지형지물을 근거로 설정하는 것이 바람직할 것임

- 제2차 국제자유도시 종합계획상에서 제시하고 있는 2021년의 숙박시설 수요는 앞서 살펴본 바와 같이 2021년까지 관광객 1,334만명을 수용하기 위해서는 추가적으로 11,439실이 필요할 것으로 추정하고 있음
 - 따라서 지구단위계획의 입안제안이 있을 때 총량 범위내인지를 검토하는 과정이 필요함
 - 숙박시설을 조성하는 경우 상위계획 및 관련계획상에서 제시된 총량의 범위내에 해당하는지에 대한 자료를 마련하고 이것에 대한 공감대 형성이후에 사업 추진이 바람직할 것
- 도시내의 지구단위계획을 통한 사업인 경우 기존의 용도지역상에서 제안된 것보다 고도완화 등을 받기 위해서 주로 이루어져 왔음. 특히 고도완화를 목적으로 한 경우는 용도지역에서 정한 높이 보다 완화를 위한 조건으로 공공공간, 공익성 확보 등을 제시하였음
- 지구단위계획을 통한 개발사업이 이루어진 지역과 주변지역의 조화와 경관적으로 어울리는 계획이 되기 위해서는 계획의 구상단계에서부터 지침이 될 수 있는 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침이 필요함
 - 서울의 경우는 2000년 이후 작성된 지구단위계획 관련 내부지침이 90여개가 있었고, 이것을 통합하여 재정비한 것이 “서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010.6)” 임
- 2011년 5월부터 도시관리계획을 입안하거나 개발사업시행승인 대상에 해당하는 경우 사전에 입지의 타당성을 검토하여 선투자에 따른 투자자의 경제적 손실을 보호하고, 우수한 자연환경을 보호하기 위하여 실시함
 - 사전입지검토 기준 제2조(대상지역)의 경우 관리보전지역 2등급 이상 지역을 언급하고 있지만 원칙적으로 관리지구가 1, 2등급인 경우는 개발법령에서 정해진 규모 이하로 제한함
 - 등급별로 허용내용 등을 엄격히 유지 관리해 나가야 할 것이며, 선보전 후개발 원칙을 고수해야 할 것임
- 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 세계7대 자연경관 등 세계적인 브랜드를 가진 제주는 이러한 자연자원의 가치를 보전하고 유지관리해 나가야 할 것임

- 특히 생물권보전지역, 세계자연유산 등은 지역(area)으로 설정되어 있고 행위제한 등이 이루어져야 하기 때문에 개발행위 허용 및 금지 등에 대한 관리방안을 마련해 나가야 할 것임
- 지구단위계획 구역의 경계선이나 구역내의 영역구분 등에 제주의 돌담을 활용하거나 돌담을 모티브로 한 시설로 대체한다면 지역성을 확보하고 조경 및 경관측면에서 바람직할 것임
- 또한 지구단위계획 수립지침 작성시 계획구역내의 일정비율이나 건축물에 대해 제주의 전통형식을 도입하도록 유도할 필요가 있음. 주변 지형과 지문에 순응하는 공간이 만들어질 수 있도록 해야 함
- 현재 지구단위계획을 통해서 확보되는 도로나 기부채납되는 공원 등에 대한 관리와 공공시설에 대한 관리가 명확하지 못함
- 타 시도에서는 도로나 공원, 기타 기부채납하는 시설을 공공에서 관리하고 있지만, 제주의 경우 공공시설인 도로도 사업자들이 유지·관리하도록 하고 있음
- 유지관리의 어려움 등으로 인해 사업자들이 기부채납을 하고자 해도 공공에서 수용하지 않고 있는 실정임. 향후 지하수의 관리 등을 위해서도 일정부분 공공에서 관리 및 유지하는 방안이 필요함
- 개발사업시행승인(지구단위계획 포함)과 관련하여 관련법규 등에 따라 개별 인허가 절차 등을 진행하고 있음. 이에 따른 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 등의 각종 심의를 별도로 진행하고 있음
- 각종 심의를 관련법규 및 제도개선 등을 통한 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 분야들을 통합심의로 전환하여 일체적·일관된 계획 수립이 가능하도록 함
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조 규정에 따른 개발사업시행승인 인허가 절차시 간소화하여 각종 심의를 개별심의에서 통합심의로 전환하여 행정절차 인허가 기간을 단축함. 인허가 행정절차 등의 간소화로 행정과 민원인의 시간·경제적 비용 부담이 감소함

MEMO

MEMO