

제주도 개발특별법과 종합개발계획

김중근

제주도 개발국장

Cheju Special Development Act and Comprehensive Development Planning

Jung-Keun Kim

Director of Development Bureau, Chejudo

I. 서언

정부에서는 제주도를 국제적 관광지로 개발하기 위하여 1966년 제주도를 특정지역으로 지정한 이후 특정지역 제주도 관광개발계획(1975), 특정지역 제주도종합개발계획(1985) 등을 수립, 추진한 바 있다.

특히, 1985년부터 1991년까지 7개년동안 추진되었던 특정지역 제주도종합개발계획기간에는 총 1조 6,217억원을 투자함으로써 감귤을 비롯한 1차산업과 관광산업의 발전으로 주민소득이 큰 폭으로 증대되었을 뿐만 아니라, 공항, 항만, 도로 등 사회간접자본이 확충되는 등 제주도발전에 크게 기여했던 것이 사실이다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 개발사업에의 주민참여 저조, 자연환경의 훼손, 개발이익의 지역환경 미흡 등 의 문제가 제기되기에 이르렀다.

이러한 부작용과 역기능을 해소하기 위한 방안을 연구하기 위하여 '88. 7월 국무총리실에서 한국개발연구원(KDI)에 제주도개발의 기본방향에 대한 연구용역을 의뢰하였으며, '89. 9월 「제주도종합개발계획의 검토」라는 연구용역 보고서를 통하여 기존의 개발에 따른 문제점을 해소하고 제주도종합개발의 효율적 추진을 위하여 제주도개발 임시조치법(가칭) 제정의 필요성을 제기하게 되었다.

'90. 4월 대통령이 「제주도민에 의한, 제주도민을 위한 개발」이 이루어질 수 있는 특별법제정을 지시하여, '91년 12. 31일 제주도종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정한 제주도개발특별법을 제정·공표하여 시행하게 되었다.

II. 제주도 개발특별법의 특징

제주도개발특별법은 제주도종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승 발전시키고 자연 및 자원을 보호하며, 농업·임업·수산업·축산업 기타의 산업을 보호육성함과 동시에 체계적인 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지 함을 목적으로 하고 있다.

따라서 제주도개발특별법은 도민이 주체가 되어 지역설정에 적합한 개발사업을 시행해 나가는 것을 뒷받침 하여 도민의 복지를 향상 시키는데 최종 목적을 두고 있다.

또한, 제주도 개발특별법에 의해 수립되는 제주도종합개발계획은 군사에 관한 사항을 제외하고는 다른 법령에 의한 개발계획에 우선 하도록 하고 있다.

따라서 제주도종합개발계획은 건설부가 주관이 되는 도

시기본계획, 도시재정비계획, 기타 관광지 조성계획 등 제주도개발과 관련되는 다른 계획에 우선하게 되었다.

III. 제주도종합개발계획 수립

1. 추진경위

제주도개발특별법이 제정된 후 종합개발계획을 수립하기 위하여 '92. 7.15일 지역설정을 가장 잘 알고 있는 제주대학교와 연구용역 계약을 체결하였으며, 제주대학교의 4개 대학의 교수 80명으로 연구용역단을 구성하여, 종합개발계획(안)을 수립하게 되었다.

종합개발계획 수립과정에서 도, 시·군, 읍·면·동에 주민 의견 접수창구를 개설, 주민열람(2회)과 도민공청회(2회), 도민보고회(2회)를 개최하여, 1498건의 주민의견을 수렴하고, 이중타당성이 있다고 판단되는 1,030건(69%)을 계획에 반영함으로 종합계획을 주민계획으로 수립하는데 충실했을 기하였다.

'93. 9.27일부터 '94. 2월 17일까지 각계의 전문가로 구성된 제주도종합개발계획심의회에서 43회에 걸쳐 심도있는 심의를 통하여 계획(안)을 보완하였으며, 제주도의회의 동의를 얻은 후 국무총리실에 설치되어 있는 제주도종합개발지원위원회의 심의와 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 '94. 6. 2일 결정·공고함으로써 2년 가까이 진행되어온 제주도 종합개발계획이 결정될 수 있었는데, 이는 지역주민이 주체가 되어 도민 스스로 만들어낸 계획으로서 주민자치시대의 진정한 주민계획의 표본이라고 할 수 있다.

2. 제주도종합개발계획

가. 계획기간 : 1994~2001(8개년)

나. 계획의 기본목표

- 시장개방에 대응하는 농업의 경쟁력 확보

- 관광거점 확대로 국제수준의 관광지 조성

- 개발과 보전이 조화된 지역 및 산업발전
- 독특한 향토문화 창달과 도민의 의식 선진화

다. 계획의 주요내용

1) 시장개방에 대응하는 농업의 경쟁력 확보

- 기술 및 자본집약형 첨단농업을 육성하고 산지 유통시설 및 구조를 개선, 고품질 수출산업으로 전환
 - 감귤 : 품질향상, 생산조정(75→65만톤)으로 경쟁 산업화
 - 농·축·수산물 : 일본시장을 겨냥 수출산업으로 육성
 - 채소, 화훼 : PC, 유리온실 등 첨단 산업화
 - 축산물 : 양돈을 수출전략 산업화(11→30만두)
 - 수산물 : 넘치, 소라 양식 및 뜬가공 등 부가가치 제고
- 대형농산물 공판장(10천평) 건설과 농협, 갈귤종합 통합 등 품목별 생산자단체 중심의 산지유통 체계 개혁

2) 관광거점 확대로 국제수준의 관광지 조성

- 수려한 경관배후지를 중심으로 2개 종합관광단지와 10개 관광지구를 집중 개발
 - 종합관광단지
 - 중 문 : 종합휴양단지(64만평→126만평)
 - 성산포 : 해양관광단지(37만평)
 - 표 선 : 민속관광단지(16만평)
 - 관광지구
 - 돈내코 : 청소년수련 및 교회 (5만평)
 - 만장굴 : 문화위주 관광지 (71만평)
 - 봉 개 : 산림휴양지 (41만평)
 - 송악산 : 역사유적 관광지 (51만평)
 - 묘산봉 : 역사유적 관광지 (141만평)

- 함 덕 : 해양휴양관광지구 (14만평)
- 남 원 : 영화박물관등 특수교양시설 (6만평)
- 용머리 : 화훼단지 (8만평)
- 교래농어촌휴양지 : 유기농임시범단지 (15만평)
- 세화·승당온천지구 : 온천종합휴양지 (72만평)
- 관광지 개발에 제3섹터개발, 토지출자 등 지역주민의 참여 기회를 확대하기 위한 새로운 개발방식의 도입
 - 주민과 도·시·군 합동개발 : 교래농어촌휴양지, 묘산봉 자구 등
 - 관광단지 및 관광지구내의 소규모 수역시설 및 사업경영권을 지역 주민에게 우선 부여
 - 농·수산물 직판장, 관광 토산품 판매장, 향토음식점 등
- 3) 자연환경의 철저한 보전 관리
 - 한라산, 해안변 등 수려한 경관지역을 보전지역으로 지정하여 철저히 보전 및 관리(제주도 전체 면적의 29%)
 - 절대보전지역:한라산·해안변 등 63개지역, 252km²
 - 상대보전지역:오름, 주요도로변 등 276km² 530km²
 - 특별관리지구:백록담·항몽유적지 등 11개소, 2km²
 - 특히 지하수함양지역인 중산간지역(해발 200~600m)은 대수층 보호차원에서 오염원을 철저히 규제하면서 개발
 - 중산간지역의 자연·인문환경, 지하수 등에 대한 종합조사를 실시하여 합리적인 토지이용 및 보전계획 수립
 - 전국 최상의 환경을 유지하기 위하여 환경오염 방지시설 확장화
 - 하수종말처리장 : 8개소, 151천톤/일
 - 쓰레기 위생매립장 : 8개소, 416천㎡
 - 폐기물 소각처리장 : 2개소, 400톤/일
- 4) 사회간접자본시설의 확충
 - 제주공항에 유도로 3,500m를 신설하여 항공기 운항 회수를 현재 연간 8만회에서 13만회로 증대(2005년까지 사용 가능)
 - 여객 및 화물수송 능력을 증대하기 위하여 제주항 등 5개항을 확장하여 하역능력을 현재 연간 3백만톤에서 6백만톤으로 증대
 - 일주도로를 비롯한 210km의 도로를 확장하고 우회도로, 산곡도로 등 89.5km를 개설하여 도 전역을 30분대의 생활권으로 조성
 - 지하수를 활용한 광역상수원 13만톤을 신규 개발하여 광역상수도 공급체계 확보
- 5) 교육·문화·체육의 진흥
 - 문화, 관광, 아열대 등의 분야에 따라 대학의 관련학과 특성화 및 연구활동 지원
 - 민속촌과 관광단지에 전통민속공연장을 시설, 상시 공연함으로써 전통민속을 관광자원화
 - 제주목관아지 등 문화재 복원과 민요, 민속놀이, 민속춤 등 무형문화재를 발굴하여 보존·전승
 - '98전국체전의 제주개최를 위하여
 - 경기장신설:체육관, 테니스장 등 9개소(183억원)
 - 경기장 개·보수:수영장, 야구장 등 22개소(149억 원)

라. 투자계획

(단위 : 억원)

| 사업별 | 총 계 ('94~2001) | 전 반기 ('94~'97) | 후 반기 ('98~2001) |
|---------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 계 | 82,144(100%) | 34,266(42%) | 47,878(58%) |
| 지역산업진흥 | 47,268(57%) | 16,786 | 30,482 |
| 농·축·수산업 | 25,862 | 10,991 | 14,871 |
| 관광개발 | 21,406 | 5,795 | 15,611 |
| 기반시설확충 | 16,883(21%) | 9,252 | 7,631 |
| 생활권정비 | 14,261(17%) | 6,514 | 7,747 |
| 자·연환경보전 | 3,732(5%) | 1,714 | 2,018 |

※ 주요개발지표 전망

| 구 분 | 단 위 | 1990 | 1997 | 2001 |
|-----------|-----|--------|--------|--------|
| 인 구 | 천 명 | 515 | 557 | 578 |
| 지 역 총 생 산 | 역 원 | 16,637 | 39,810 | 66,560 |
| • 1 차 산업 | % | 36.1 | 27.6 | 23.3 |
| • 2 차 산업 | % | 5.5 | 5.0 | 4.7 |
| • 3 차 산업 | % | 58.4 | 67.4 | 72.0 |
| 1 인 당 소득 | 천 원 | 3,274 | 7,147 | 11,516 |
| 관 광 객 | 천 명 | 2,992 | 4,350 | 5,300 |
| 도로 포장률 | % | 63.6 | 79 | 91 |
| 주택 보급률 | % | 78.3 | 86.5 | 93 |
| 하수도 보급률 | % | 23.6 | 54 | 70 |

IV. 자연환경 보전을 위한 특수시책

지역개발은 자연환경의 보전을 최우선으로 인위적인 훼손과 오염으로부터 자연생태계를 보호하고 제주도의 독특한 자연경관의 다양성을 확보하기 위하여 제주도에서 추진하고 있는 특수시책 중 중산간지역의 종합조사, 경관영향평가 제도의 도입, 환경영향평가 제도의 특례 등을 소개하고자 한다.

1. 중산간지역 종합조사

가. 조사배경 및 목적

우리도의 중산간지역은 해발 200~600m로서 도 전체면적의 31.5%이며, 도민들의 중요한 수자원인 「지하수함양지역」이고, 자연환경 및 경관을 보전하여야 할 지역이므로, 이 지역의 자연환경과 지하수 등에 대한 「보전·예방대책」 없이 개발이 이뤄질 경우 영원히 치유될 수 없는 자연환경 훼손과 지하수오염이 우려되어, 자연환경 및 지하수환경을 보전해야 할 지역 등은 개발을 제한하고, 이외의 개발가능지역은 그 지역 특성에 맞는 개발용도 방안을 강구하여 과학적이고 합리적인 개발 및 토지이용대책 수립을 위하여 중산간 지역에 대한 종합적인 조사용역을 실시하고 있다.

나. 사업개요

○ 대상 : 중산간지역 577㎢(해발 200~600m, 도 전체의 31.5%)

※ 기본 수치도(축척 1:5,000 지형도)는 도 전지역 대상

○ 기간 : '95~'96(2년간)

○ 사업비 : 20억원

○ 주요조사 내용

- 인문환경조사: 토지이용상황, 인구 및 취락현황, 산업 및 지역경제, 문화재 주요시설물 조사 등
- 자연환경조사: 지형, 수계, 식물상, 동물상 조사 등
- 지하수환경기초조사: 기존조사자료 수집·분석, 토양, 오염저감능, 투수성, 지질구조 조사 등
- 경관조사: 해안선·능선·지형등 경관영향 제요소 특성검토, 경관유형·보전 등급에 따라 보전기준과 개발이용기준 작성

다. 토지이용계획 및 관리방안 수립

수치지도와 수치주제도를 활용, 토지이용계획을 수립할 수 있는 지원체계 즉 응용분석시스템을 개발하고, 제주도 전지역의 도로, 건물, 하천, 시설물 등에 대한 수치기본도를 구축하고 각종 현황조사 결과를 기본으로 항목별 수치주제도를 조성하는 지리정보시스템(Geographic Information System)을 구축하게 된다.

○ 토지이용계획 및 관리방안 수립

- 기본방향 설정: 인구, 산업, 지역경제 등 도의 재반지표를 종합검토하여 장래 제주도의 토지이용구조 전망
- 토지이용대안 설정: 지리정보시스템을 이용, 토지이용대안별 기본방향을 종합 평가하여 최적대안 설정
- 중산간지역 관리방안: 토지이용계획을 효율적으로

집행하고 중산간지역의 이용과 보전을 적극 수행
하는데 필요한 관리 방안 작성

2. 경관영향평가 제도

가. 개요

경관영향평가란 우리나라에서는 제주도개발특별법에서 처음으로 도입한 제도로서 정부기관 또는 민간인이 대규모 개발사업을 시행하는 과정에서 그 사업시행 결과로 주변경관에 미치게 될 영향을 미리 예측·평가하고 마치게 될 악영향을 최소화하기 위한 방안을 강구하는 제도이다.

나. 목적

경관영향평가제도의 기본목적은 제주도의 가장 중요한 자원인 고유의 시각적·생태적·문화적 경관과 한라산의 조망과 스카이라인을 보전하고 개발사업에 의한 경관훼손을 사전에 예방하는 것이다. 또한 개발에 의한 경관훼손복구 사업의 별도 추진에 따른 부작용과 낭비를 줄이는 것이다.

다. 대상

경관영향평가대상 사업은 도시계획구역내 녹지지역, 관광지 및 관광단지내에는 연면적 6,600㎡ 이상이거나 높이 15m이상인 건축물 및 공작물의 설치, 도시계획구역 외에는 연면적 3,300㎡ 이상이거나 높이 12m이상인 건축물 및 공작물의 설치, 절·상대보전지역내에는 연면적 660㎡ 이상인 건축물 및 공작물의 설치 등 제주도의 주요한 관광자원인 자연경관 및 들판경관을 현저히 저해할 가능성이 있는 모든 개발행위를 대상으로 하고 있다.

라. 경관평가절차

경관영향평가는 먼저 사업시행자가 평가서를 작성하여 주민 의견을 수렴하고 이를 반영하여 최종평가서를 도지사에게 작성 제출한다. 도지사는 경관영향평가심의위원회의

심의내용을 기초로 하여 심의결과를 사업시행자에게 통보하여 사업시행자는 이의신청을 할 수 있으며, 사업시행자는 심의결과를 사업계획에 반영하여야 한다(별도1참조)

마. 건축물의 고도 기준 설정

경관영향평가제도와 더불어 제주도 지역의 조망권을 확보하고 자연과 조화될 수 있는 스카이라인을 구축하기 위하여 건축물의 고도기준을 설정하여 운영하고 있으며 주요지역에 대하여는 「경관관리기본계획」 또는 「경관고도규제계획」을 수립하여 건축물의 높이를 조정할 수 있도록 하고 있다(별도2 참조)

3. 환경영향평가제도의 특례

가. 특례제도의 도입배경

제주도의 경우는 국가에서 시행하는 환경영향평가 제도가 있음에도 불구하고 지역의 환경적 특성을 감안하여 제주도개발특별법에 의해 자치환경영향평가 제도를 도입 운영하고 있다.

나. 특례제도의 주요내용

국 가

제 주 도

- 근거법령 : 환경영향평가법 → 제주도개발특별법
- 협의기관 : 환경부 장관 → 제주도지사
- 대상사업 : 17개분야, 63사업 → 18분야, 65사업
- 범위강화 : 36종(택지개발의 경우 30만㎡→15만㎡ 이상)
- 추가사업 : 5종(래미콘·아스콘사업·양식장·굴재채취, 저수시설)
- 저외사업 : 2종(철도, 특정지역 개발사업)
- 전국과 동일 : 38종(학교, 하수처리장, 도로신설, 국방 시설 등)

○ 평가방법

- 기본원칙 : 환경영향평가법 준용

- 예의사항 : 협의전에 “제주도환경보전자문위원회”의 심의를 거치도록 하고 있다.

V. 결 어

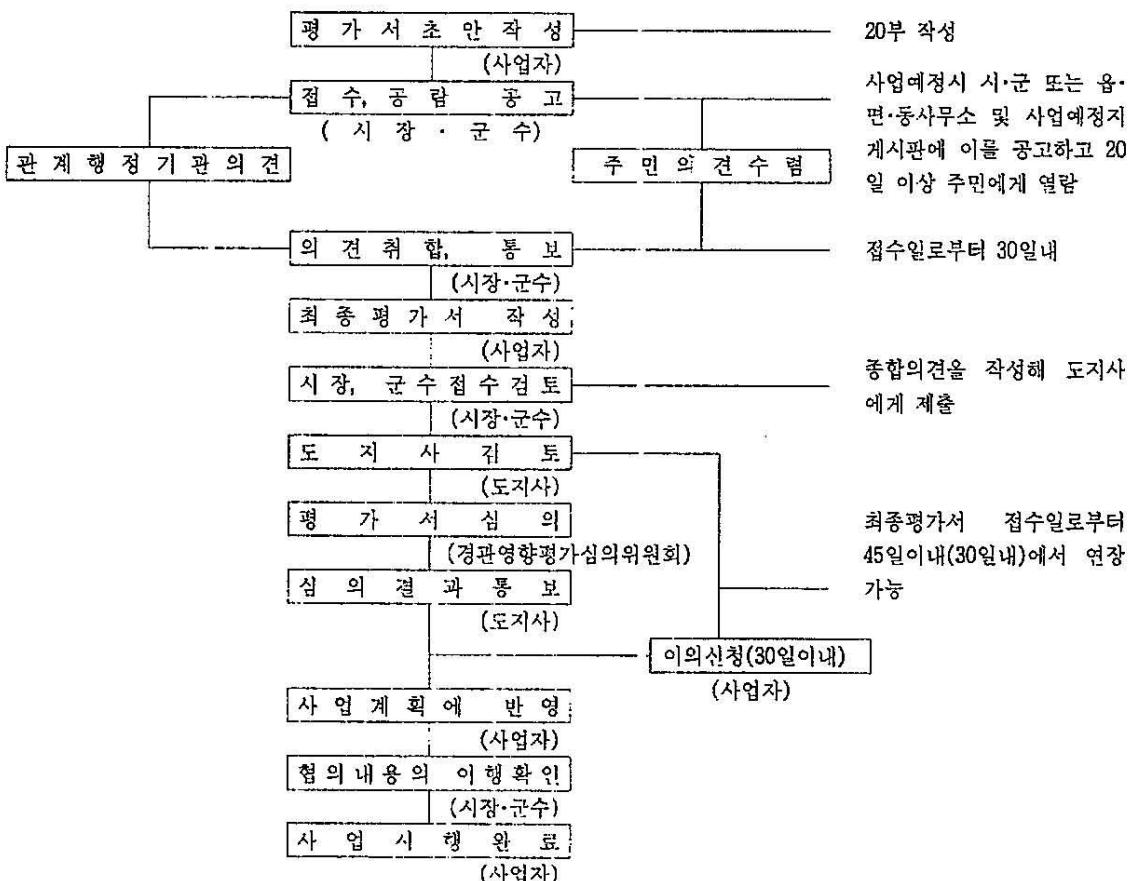
이상에서 제주도 종합개발계획의 주요내용과 자연환경 보전을 위한 특수시책에 대하여 고찰한 결과, 제주도가 21세기 동북아 문명권의 중심축으로 부상 발전할 수 있도록 공항 시설의 확충, 항만건설, 도로망 확충, 수자원의 체계적 개발계획 등 제주도개발은 개발과 보전의 조화속에 친환경적인 개발로서 개발사업에 주민 참여와 개발이익의

지역활원이 되도록 하며, 이제는 우리 도민들도 우리자신이 개발의 주체라는 인식을 갖고 개발에 적극 참여하는 인식의 변화가 절실히 요구되고 있는 실정이다.

그러나 제주도종합개발계획은 제주도나 제주도민의 노력만으로는 소거의 성과를 기대할 수 없음으로 중앙정부와 전국민의 지대한 관심과 민자유치가 절실히 요망되고 있는 만큼, 제주도종합개발계획의 성공적 추진을 위하여 전 국민의 적극적인 동참과 협조를 기대하면서 제주도를 청정지역으로 보전하면서 환경생태계와 조화를 이룰 수 있는 환경친화적인 지역개발이 되도록 최선을 다하고자 한다.

〈별표 1〉

경관영향평가의 절차



(별표 2)

건축물의 고도기준

| 시군별 | 지역별 | 건축물의 최대높이 | 비고 |
|------------------|------------------|--------------|-----|
| 제주시 도시계획 구역 | 신제주 | 상업지역 | 35m |
| | | 준주거지역 | |
| | | 주거지역 | 20m |
| | 신제주 이외의 지역 | 녹지지역 | 12m |
| | | 상업지역 | 35m |
| | | 준주거지역 | 20m |
| 제주시 도시계획 구역 | 서귀포시 도시계획 구역 | 주거지역 | |
| | | 공업지역 | 20m |
| | | 녹지지역 | 12m |
| | 서귀포시 도시계획 구역 | 상업지역 | 30m |
| | | 준주거지역 | 20m |
| | | 주거지역 | 15m |
| 기타 읍·면 도시계획구역 | 상업지역 | 공업지역 | 20m |
| | | 녹지지역 | 12m |
| | | 주거지역 | 20m |
| | 기타 읍·면 도시계획구역 | 주거지역 | 15m |
| | | 공업지역 | 20m |
| | | 녹지지역 | 12m |
| 비도시지역 | | | 12m |
| 관광단지 및 관광지구 | | | 5층 |

※ 경관관리 기본계획 수립시 조정 가능