

## 서귀포시 자연취락지의 도시가로망 구성

전 명 택 · 양 성 기  
제주대학교 산업대학원 건설환경공학과  
(2001년 6월 29일 접수; 2002년 3월 20일 채택)

### On the Street System of Natural Villages in Seogwipo, Jeju

Myeong-Taek Jeon and Sung-Kee Yang

*Department of Construction and Environmental Engineering, Graduate School of Industry,  
Cheju National University, Jeju 690-756, Korea  
(Manuscript received 29 June, 2001; accepted 20 March, 2002)*

When the natural villages in Jeju province are incorporated into the district of city planning, they are considered to be a small-scale residential districts. Therefore, a garden city should be planned that considers the characteristics of the villages to implement an appropriate street system, to use the area effectively, and to harmonize the villages with the surrounding communities. There have been an especially large number of problems with the street system in the city of Seogwipo, which was notified as the area of natural settlement.

This study analyzes the problems inherent in street planning and the present condition of roads whose construction has been postponed for a long time due to several problems including an inappropriately planned street system. Based on the research of various documents, a practical street system has been investigated. Most of the residents in natural settlement units demand use of the continued the existing roads as well as the implementation of an effective street system. They ask for street planning under which the involved construction would take only a short period of time and would result in only minimal damage to their existing properties. Therefore, the street system should be planned so as to preserve the nature-friendly features of natural settlements, their surroundings and tourism resources. Even after streets have been planned and their completion year has been established, the plan should be continuously evaluated, analyzed and compared with other alternatives. The street plan should continuously incorporate improvement measures which would satisfy various aspects of the street system including land use, traffic demand, and future population demands. Both the amount of money to be invested and economical efficiency should be considered for street planning since the street system has a great impact on many industries. Unnecessary costs related to excessive road construction should be avoided. The street network plan should also include the complete evaluation of the natural topography as well as the surrounding.

Considering these views, the data concerning the current condition of the city and the related investigation play an important role in establishing a street plan. However, the investigation of future construction plans by the city is as of yet at a very early stage. Therefore, there is an urgent need for the investigational study of the current city development plans. The street system for the natural settlement area should be established only after the thorough investigation of all aspects of street planning. In addition, the plan should be flexible enough to consider the characteristics of Jeju.

Key words : natural villages, appropriate street system, planned street system, future construction plan, city development plans

---

Corresponding Author : Sung-Kee Yang, Dept. of Construction and Environmental Engineering, Graduate School of Industry, Cheju National University, Jeju 690-756, Korea  
Phone : +82-64-754-3407  
E-mail : skyang@cheju.ac.kr

#### 1. 서 론

##### 1.1. 연구배경

21세기를 맞이하여 우리나라 지방행정의 커다란 변화는 지방화시대에 부응하며 발전된 새로운 패러

다임의 요구라고 할 수 있다. 지방자치단체장 선거를 통해 지방화시대를 열게 되면서 과거 60~80년대의 성장위주 개발정책에서 다소 소홀해질 수밖에 없었던 문제들이 나타나고 있다. 이로 인하여 민선자치단체장들은 지역주민의 삶의 질에 관하여 주민의 목소리에 귀를 기울이게 되었다.

최근에 개정된 도시계획법은 그동안 산업화와 평면적인 도시팽창으로부터 많은 도시문제가 야기되어 확산되면서 개선의 필요성이 제기되고 있다. 그 예로서 개발제한구역의 개선방안이 전면 개정되어 장기미집행 도시계획시설의 문제해소방안, 광역도시계획수립제도를 1999년 12월 28일에 국회를 통과하여 2000년 6월 말까지 대통령령, 건설교통부령, 지방조례와 각종시행지침을 마련하여 2000년 7월부터 시행되고 있다.

개정된 중요사항 중 장기미집행시설의 문제해소방안에 관한 도시시설계획을 도시생활 및 도시기능유지에 필요한 도로, 공원 등의 입지나 규모를 도시계획법으로 결정하고<sup>1,2)</sup> 있다. 그러나 도시계획시설을 결정함에 있어서 투자재원이나 실현가능성에 대한 충분한 사전 검토와 분석과정을 거치지 않고 결정되어 지방개정형편이나 여건 등의 이유로 인하여 집행되지 못하고 장기간 방치되고 있는 실정이다.

현재 전국적으로 전체 도시계획시설면적은 3,023km<sup>2</sup>이다. 이중 미집행시설은 43%에 해당하는 1,300km<sup>2</sup>이며 그중 10년 이상 장기미집행된 시설은 57%에 해당하는 744km<sup>2</sup>가 방치되고<sup>3)</sup> 있다. 이와 같이 장기미집행도로는 개인의 재산권 행사에 막대한 지장을 초래하는데도 불구하고 공익을 추구한다는 명분아래 개인의 희생을 강요하는 가로망계획이 되고 더 이상 수인 할 수 없는 현실에 이르고 있어 이에 대한 재평가와 함께 새로운 방향에 대한 심도 있는 연구를 필요로 하고 있다.

특히 제주도는 지역특성상 인구증가가 거의 없는 설촌 200~300년이 넘는 촌락지가 도시계획구역으로 편입되면서 주거지역으로 용도지역이 결정되고 있어 이에 대한 가로망계획을 수립하고 있는 실정이다. 이러한 여건 속에서 결정·고시된 지역의 가로망구성은 많은 문제점을 나타내고 있다.

가로망구성은 주택개발방법에 따라 차이를 두고 구성하여야 하나 현재의 여건은 보편적인 격자형 가로망구성 방법을 사용함으로써 사유재산권행사제한, 시설공사비 과다 등으로 인한 장기미집행 도시계획시설이 발생하고 있으며 현재 잘못 수립된 가로망계획이 여러 가지 이유로 인하여 개설되지 못하고 있는 사항을 신문기사와 각종 문헌조사를 통하여 보다 합리적인 방안을 모색하였다.

## 1.2. 연구목적

체계적인 도시발전과 공익을 위한 도시계획시설의 설치는 불가피하지만 정부가 도시계획으로 결정한 도시계획시설 중 가로망계획 집행이 장기간 지연됨으로서 도시민의 경제·사회적 활동여건이 개선되지 못해 주민의 생활에 불편이 계속되고 있는 실정이다. 토지이용의 제약 때문에 도시계획시설용지에 편입된 토지 및 건물은 매각이 안될 뿐 아니라 건물의 신축·증축도 못하고 있어 사유권행사에 심각한 문제가 발생하고<sup>3,4)</sup> 있다.

제주도는 지역적인 특수성으로 인해 자연취락지가 도시계획구역으로 편입되면서 소규모(50000m<sup>2</sup>~100000m<sup>2</sup>) 주거지역으로 용도지역이 결정되고 있는 실정이다. 이에 따라 자연취락지만이 갖고 있는 특수성을 고려한 전원도시개발을 해야하며 이에 맞는 가로망계획을 수립하고 주변여건을 충분히 분석하여 효율적인 토지이용과 주변지역과의 조화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히 서귀포시도시계획은 Fig. 1에 나타난 것과 같이 자연취락지단위로 주거지역이 대부분 형성되어 있고 유역관광지도 다수 분포되어 있어서 이 연구에서는 제주도만이 갖는 특색 있는 전원도시를 개발함으로써 자연환경과 문화적 시설물을 최대한 보존하고 국제적 관광도시발전에 기여할 수 있는 가로망계획을 서귀포시 월평동을 중심으로 하여 분석하였다.

또한 그동안 등한시 되어온 장기미집행 도시계획시설인 가로망계획을 최근에 개정된 도시계획법과 일간지에 여론화 됐던 문제점 및 실태를 면밀히 조사하여 원인을 규명하는데 목적을 두고 지역실정에 맞는 가로망계획 수립에 합리적인 대안을 제시코자 한다.

## 2. 도시계획의 구분과 체계

### 2.1. 도시계획의 구분

도시계획은 도시의 건설, 정비, 계량등을 위한 도시계획의 입안, 결정, 집행에 관하여 필요한 사항을 규정하여 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕 질서와 공공복리의 증진에 기여함을 그 목적으로 하고 있다. 이외에도 도시와 취락지의 물리적인 발달, 즉, 도시의 기능과 구조를 경제적, 사회적인 요구에 맞게, 특히 수요공급원칙에 조화하여 형성하고 유도함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공의 복리의 증진에 기여함을 목적으로 하여 위에서 규정한 이외에도 각종지역지구의 지정 및 설정과 기타 각 령에서 정하는 시설 계획이 도시계획의 범주에 속하며 이를 구분하면, 도시발전계획, 법정도시계

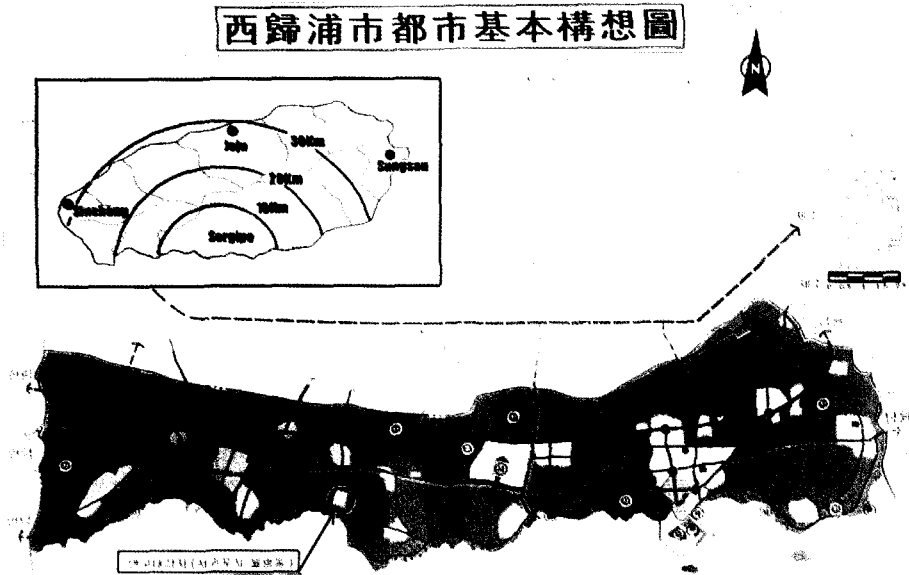


Fig. 1. The basic plan of city planning of the subject area of study.

획, 지역계획 및 지방발전계획 등이 있다.

## 2.2. 도시계획의 체계

우리나라의 도시계획은 크게 비 구속적 계획인 도시기본계획과 구속적 계획인 도시(재정비)계획으로 구분된다. 도시기본계획은 20년마다 수립되며 도시의 장기적인 청사진을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 한편 10년 이내로 수립되는 도시(재정비)계획은 도시기본계획의 목표를 바탕으로 자세한 집행계획을 수립하며, 수립절차를 요약정리하면 Table 1과 같다.

또한 도시(재정비)계획의 내용으로는 도시계획구역 및 지역·지구·구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 도시계획시설의 설치·정비·개량에 관한 계획, 도시계획사업에 관한 계획을 포함하고 있다. 앞으로 도시개발 법으로 대체될 도시계획사업이란 토지구획정리사업, 재개발사업, 일단의 주택단지 조성사업, 시가지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 등을 포함한다.

Table 1. Division of city planning

도시기본계획	도시재정비계획	도시계획적외고시
20년 장기계획	5년 ~ 10년	.
도시발전상 미래상 제시	구체적 개발방향과 규제	지적도에 계획선 명시
Scale = 1/25000	Scale = 1/5000	Scale = 1/1200

## 2.3. 상위관련 도시계획

2.3.1. 제주도 종합개발계획과 서귀포시 실시계획 지역의 특성이나 여건을 감안하지 않은 개발로 기존의 도시문제를 해결하려고 하고 있으며, 주민의 생활개선을 위해 시설의 공간적 위치나 접근성을 고려하지 않고 양적 확보만을 추구하는 실정이다

서귀포시의 도시계획은 오랜 기간에 걸쳐 수립<sup>5)</sup> 되었다. 지역의 특성이나 역사가 강하게 배어있어 관광자원으로 기여하고 있는 기성시가지 또는 기존 취락지에 대한 배려와 정비가 새로이 조성된 신시가지에 비하여 상대적으로 소홀하게 다루어지고 있다. 관광자원개발에 대한 우선적인 투자로 인하여 지역주민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 시가지 내부정비가 소홀하다. 또한 주민의 활동 자연경관과 해양, 생태계에 미치는 영향을 고려하지 않고 도로를 건설하고 있어 이에 대한 대책마련이 필요하다.

## 2.3.2. 서귀포시 도시 기본계획

서귀포시는 천혜의 자연자원을 개발하여 국내외적 관광중심도시로 발전시키고 해안도로 및 동서지역간 도로 남북중단도로의 정비확충에 따른 관광수요를 증대시키며 자연적 지리적 특성을 감안하고 주거 및 위락시설 보유지를 개발할 계획이다.<sup>6)</sup>

도시형태가 동서간 28km에 달하여 도시기본시설비 과다 및 생활권간 연계성이 결여되어 있으며 자연취락지로 주거형성이 되어 있어 효율적인 도시계획과 도시행정이 미비하다. 3개 생활권(구시가지,

신시가지, 중문단지) 균형개발이 미비하며 도시 대부분 기반 시설이 서귀포시 생활권에 편중되어 있으며 자연취락지내 주거 지역은 50%이상이 과수원으로 점유하여 실 주택 수요가 적다.

2.2.3. 서귀포시 도시계획 재정비

기 결정된 계획을 최대한 반영하되 계획상 모순이 있거나 불합리한 부분은 세밀히 검토하여 변경 계획을 수립하고 자연발생적 생활권, 인위적 생활권의 조화를 도모하며 지형·지세 특성 및 행정구역, 도로 등 인문환경을 고려한 개발계획을 수립한다.<sup>7)</sup>

사회계층간 주거일상생활 패턴을 감안하여 독립성과 연계성이 잘 조화된 생활환경을 조성할 수 있도록 하며, 향후 도시성장 잠재력 및 추세를 감안한 장기미집행시설의 재검토로 탄력적인 토지이용에 의한 도시환경제고 및 도시행정의 신뢰성을 회복한다. 자연환경을 최대한 보전한 환경도시로서의 기능제고와 무분별한 개발을 지향하고, 적정규모 개발을 통하여 환경과피를 최소화하는 친환경적 개발을 유도하여 자연취락지로 형성된 주거지역은 전용주거지역으로 계획을 수립한다.

3. 도시계획도로의 결정기준

3.1. 도시계획도로의 배치거리 및 설치요건

3.1.1. 배치거리

도로는 그 효용의 제고를 위하여 교통영역이 최대한되도록 배치하여야 하고 도로의 사용 및 형태별 구분과 도로 배치거리<sup>7)</sup>는 Table 2와 같다. 도로의 규모는 당해 도시의 성격과 발전 추세를 감안한 교통량에 대한 목표연도에 있어서의 교통기관별 분담계획에 따라 결정하여야 하며 도로의 최소단위는 고속 차선 폭, 통일방향 차선수가 2개 이하인 경우 3.25m 3개 이상인 경우 3.5m로 하며 완속차선 폭은 3m 자전거전용차선 폭은 2m로 한다.

Table 2. Division and arrangement interval of roads

도로의 구분	배치 간격
주간선 도로와 주간선 도로	1000m 내외
주간선 도로와 보조간선도로	500m 내외
보조간선도로와 국지도로	500m 내외
구획도로의 배치거리	장측 120m - 150m , 단측 30m - 60m

3.1.2. 설치요건

도로에는 분리대, 안전지대, 식수대 및 노상공작물의 설치를 위하여 필요한 폭을 확보하도록 결정

해야 하며 일반도로에는 보행자의 통행을 위한 충분한 폭의 보도를 확보하여야 하며 새로운 기술 발전에 따른 개선요구에 대처하기 위한 장래변경이 가능하도록 결정하여야 한다.

도로의 선형은 공사비, 용지비 또는 이전보상비 등을 고려하여 결정하여야 하며 지형지물을 가급적 활용할 수 있어야 하며 전력, 전화선 등의 가설변압기 탑, 개폐기 탑 등 지장물의 설치와 상하수도, 공동구 등 지하시설물의 설치기반에 기여할 수 있도록 해야한다.

기존 설치된 도로에 확·폭이 불가피할 경우에는 어느 편 측으로 확·폭하는 것을 원칙으로 하고 이 경우 도로의 선형 보상비 공사의 난이도 및 공사비 연도의 토지 이용 효율성 타 공사 시설과의 관계 등을 비교 검토하되 국·공유지가 우선 편입될 수 있도록 하여야 한다.

3.2. 도시계획 시설기준에 의한 도로기준

도시계획시설기준에 의한 도로기준<sup>8)</sup>은 Table 3과 같으며, 도시계획 가로망은 폭4m~12m인 소로를 기준으로 분석·검토하였다.

Table 3. Criteria of the width of roads

40m이상	35m	30m	25m	20m	15m	12m	10m	8m	6m	4m
광 로	1류	2류	3류	1류	2류	3류	1류	2류	3류	세로
	대 로			중 로			소 로			

용도지역별 도로율 기준<sup>9)</sup>을 보면 Table 4와 같이 주거지역은 구획도로가 15~19%를 점유하며 현재, 사용되는 가구의 규모는 주거지역을 기준으로 장변 80~200m, 단변 30~60m 가 적용<sup>10)</sup>되어 Table 5에 나타내었다.

Table 4. Criteria of road rates classified by usages and areas

구 분	합 계	간 선 도로	구 획 도로
주 거 지역	20~27%	5~8%	15~19%
상 업 지역	28~37%	10~15%	18~22%
공 업 지역	10~20%	5~10%	5~10%

Table 5. The scale of present houses (단위 : m)

지역 구분	주거지역	상업지역	공업지역	가로망계획수립지침
장 변	80~200	80~200	100~200	90~150
단 변	40~60	40~60	60~80	30~60

#### 4. 연구대상지역의 현황과 영향분석

##### 4.1. 위치 및 지형

서귀포시는 제주도에 서 한라산을 배후로 하여 산 남지방에 입지하며, 남제주군과 함께 행정구역상으로 최남단에 위치하여 행정구역상 위치는 동으로 남원읍, 서로 안덕면, 남으로는 해안 그리고 북으로는 한라산을 정점으로 제주시, 애월읍, 조천읍 등과 접하여 위치<sup>7)</sup>한다(Table 6).

도내 주요도시를 연결하는 해안일주도로가 도시간 선으로 통과하고 있으며 제주시와는 5.16도로(11번국도)로 41km, 1,100도로(99번국도)로는 37km의 거리이며, 일주도로에 의해서 남원 15.4km, 표선 27.8km, 화순 22.9km, 모슬포 32.1km, 제주시와는 90.7km에 이른다.

연구대상지역인 서귀포시 월평동은 중문생활권에 속해 있는 전형적인 자연취락지로서 해안면에 위치하여 자연경관이 수려하며 주민들은 주로 농어업에 종사하고 있다.

Table 6. Location on longitude and latitude

구분	경도	구분	위도
방위	동경	방위	북위
동단(하효동)	126°37' 03"	남단(범섬)	33°12' 44"
서단(하예동)	126°22' 12"	북단(한라산)	33°21' 41"

서귀포시는 다섯번의 화산활동으로 인한 화산지형으로서 지형의 대부분이 현무암으로 형성되어 있으며 한라산을 정점으로 해안에 이를수록 점차 저지대를 형성하여 깊은계곡, 기암괴석, 숲, 폭포 등의 천혜의 관광자원으로 형성되어 있다.

서귀포시의 대부분 주거지<sup>11)</sup>는 한라산을 배후로 남쪽으로 해안을 끼고 있는 전형적인 배산임수지형으로 형성되며 표고별 면적은 100~200m가 37.8km<sup>2</sup>로서 전체면적의 35.8%로 가장 많이 차지하고 70~100m가 20.6km<sup>2</sup>(19.5%), 70m이하가 33.91km<sup>2</sup>(32.0%)이며 300m이상은 13.4km<sup>2</sup>(12.7%)로 구성되어 있으며 경사는 20%이하가 98.511km<sup>2</sup>로서 전체면적의 93.2%를 차지하여 대부분이 개발가능지로 설정해도 타당하다. 또한 20% 이상은 7.2km<sup>2</sup>(6.8%)로 계획구역내의 지형은 대체로 평탄한 지형으로 이루어져 있다.

##### 4.2. 인구현황

서귀포시의 과거 10년 간 (89~99년) 평균 인구증가를 살펴보면 주민등록상 인구는 감소현상을 보였으나 신시가지 개발로 인해 점진적으로 증가할 것으로 전망되나 증가율은 미미할 것으로 추정된다.

제주도 종합개발계획에서 서귀포시에 배분된 인구계획은 2001년 기준 10만인으로 시설인구(주, 야간) 3만인을 포함하여 13만인으로 추정되고 있으나 대부분 인구증가는 신시가지 기존 시가지에서 발생하며 자연취락지 주거지역 인구는 감소추세에 있다.

연구대상지인 서귀포시 월평동은 설촌 200년이 된 마을로서 인구, 98년 현재 689인 191가구로 구성된 소규모 촌락으로 전형적인 전원주택지이며, 1985년 서귀포시 도시계획에서 일반주거지역으로 지정되어 지금에 이르고 있다.

##### 4.3. 토지이용의 현황

연구대상지 용도지역상 주거지역면적은 약 157300 m<sup>2</sup>이며 이에 대한 현재 토지이용 현황은 1/5000 도상에서 분석한 결과 Table 7과 같다.

Table 7. Present condition of land usages (단위 : m<sup>2</sup>)

구분	계	대지	전/과수원	기타	비고
면적	157300	77300	68600	11400	
구성비	100%	50%	40%	10%	

##### 4.4. 가로망계획이 지역주민의 생활에 미치는 영향

###### 4.4.1. 장기미집행 도시계획시설

도시계획시설의 장기미집행이란 도시계획시설의 설치가 도시계획으로 결정되었으나, 당해 시설의 설치에 관한 사업이 재정형편이나 기타 등의 사유로 인하여 실시계획 인가 등의 절차를 거쳐 시행되지 아니하고 장기간 미집행인 상태로 방치되는 것을 말한다. 제주도의 장기미집행 도시계획시설의 현황<sup>12)</sup>은 Table 8과 같다.

장기 미집행 도시계획시설은 사업시행용지 소유자의 재산권행사를 부당하게 제한할 뿐 만 아니라 당해 토지의 가격을 하락시켜 행정상의 손실보상 문제를 야기한다. 이 경우 어느 정도의 기간을 「장기」로 볼 것인가는 확인하지 않다. 따라서 사회통념으로 보아 상당하지 아니할 정도로 장기간에 걸친 것인가의 여부에 따라 판단할 수밖에 없다. 그러나 도시계획법 제10조의 2(도시기본계획의 수립)에 의하면 장기도시개발의 방향을 설정하는 도시기본계획의 목표기간을 20년 단위로 규정하고 실질적으로 주민을 구속하는 도시계획이 10년을 목표로 하여 계획·운영되고<sup>13)</sup> 있으므로 일반적으로 도시계획결정 고시후 10년 이상이 경과된 것을 장기미집행시설의 시간적 기준으로 설정하여야 할 것이다. 또한, 도시계획의 결정내용이 고시되어 집행되기까지 미집행시설로 분류되고 있으나 집행과 미집행의 명확한 기준도 없다. 미집행도시계획시설은 시설결

Table 8. Present condition of incomplete establishments of city planning in Jeju

(단위 : 천m<sup>2</sup> · 억원)

시설명	결정면적	집행면적	미집행면적					소요 사업비
			소 계	10년 미만	10~20년	20~30년	30년 이상	
계	75,253	34,451(46%)	40,802(54%)	11,690	21,174	6,356	1,582	76,374
도 로	24,515	11,676(48%)	12,839(52%)	4,123	5,975	2,590	151	36,577
광 장	333	173(52%)	159(48%)	64	93		2	383
주차장	263	118(45%)	145(55%)	142	3			76
공 원	16,323	1,880(12%)	14,443(88%)	1,764	8,948	2,302	1,429	8,056
녹 지	569	106(19%)	463(81%)	70	393			352
유원지	11,382	2,492(22%)	8,890(78%)	3,947	3,479	1,464		24,209
기 타	21,868	18,006	3,863	12,876	2,283			6,721
사업외					34,425	16,111	1,962	

정고시내용과 같이 설치·정비·개량이 되지 않아 당초 목적과 기능발휘 등에 지장을 초래하여 시민에게 완전한 시설이용이 불가한 사실이다.

이와 같이 미집행시설은 완전 미집행시설과 일부 미집행시설로 분류할 수 있다. 예를 들면 도로의 경우 완전 미집행시설은 시설의 설치가 불가하여 원활한 교통이 안 되는 도로가 해당되며, 일부 미집행시설은 일반의 교통에 사용되는 도로이나 일부노선구간 및 폭원만 완비 또는 준공하여 사용하는 도로이다.

4.4.2. 영향분석(서귀포시 월평동을 중심으로)

(1) 도시계획시설기준에 의한 가로망 계획

도시계획시설기준에 의한 가로망계획을 도시계획사업으로 도로만 개설하였을 때 발생하는 주변지형과 조화, 저축가옥, 토지이용 등에 대한 문제점을 Fig. 2와 같이 지형도상에 나타내었다.

도시계획시설 사업으로 도로만을 개설하였을 때는 시설공사비, 용지보상비 과다로 인한 장기미집행 도로가 발생하며 이주대책 등 다수의 민원이 발생한다. 또한 주변과의 조화를 이루지 못하며 지적상 토지이용도 불합리하게 분석되어 Fig. 3에 표현하였다. 또한 구획정리방식, 택지개발방식 등에 의하여 도시계획사업을 시행하였을 때는 토지이용의 극대화를 이룰 수 있으며 체계적이고 규칙적인 도시행정관리, 지적상 토지이용에도 유리하여 Fig. 4에 나타내었다.

(2) 현재의 도시계획 가로망

기존에 결정고시된 도시계획가로망계획을 가로망타당성 검토에 의하여 현재 변경·결정되어 있는 서귀포시 월평동 도시계획가로망계획을 지형도에 Fig. 5와 같이 나타내었다.

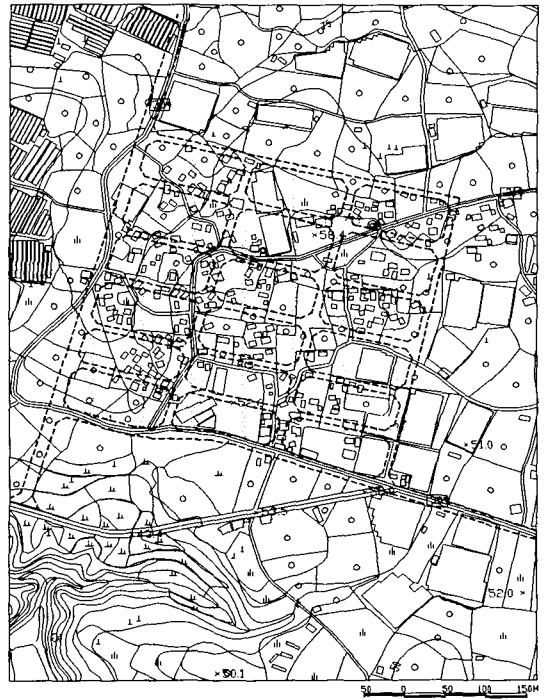


Fig. 2. Street network according to establishment criteria of city planning.

(3) 기존의 도시계획대로 도로사업을 집행할 경우 이 계획으로 구획정리방식 등을 했을 때는 토지이용에 다소 용이하며 일부기존도로를 이용하여 체계적인 가로망 형성을 유지하나 시설공사비, 용지보상비 과다로 인한 장기미집행 가로망이 발생한다. 인구 900명의 소규모 자연취락은 규칙적인 도시계획 가로망을 형성하여도 효과가 미미하여 저축토지이주문제 등 다수의 민원발생이 유발되는 것으로 나타나고 있으며 재정손실이 발생하고 주변 자연경



Fig. 3. The figure of acreage land uses.

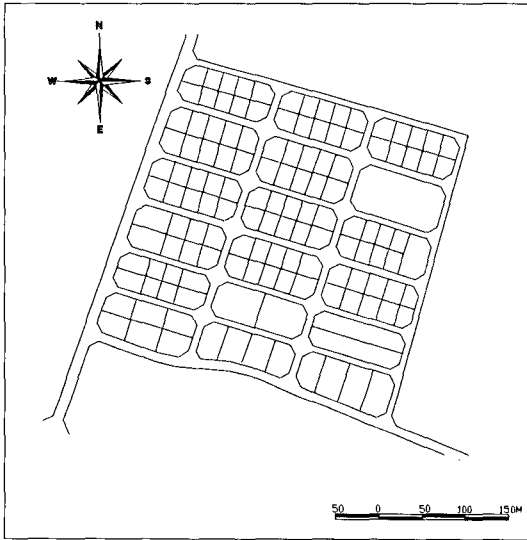


Fig. 4. The figure of acreage land uses according to land adjustment & development methods of building sites.

관혜손으로 관광 제주발전에 지장을 주며 지적상 토지이용에도 불리한 영향을 미치는 것으로 분석되어 Fig. 5와 Fig. 6에 표현하였다.

(4) 도시계획 도로사업을 집행하지 못하여 장기미 집행 됐을 경우

여러 가지를 이유로 도시계획사업을 집행하지 못하여 주거지역으로서 기능을 충족시키지 못함으로

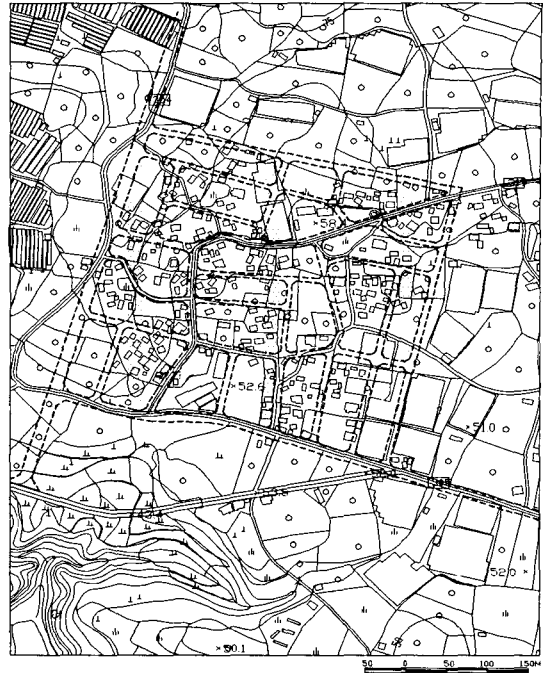


Fig. 5. The plan of street network according to present city planning.

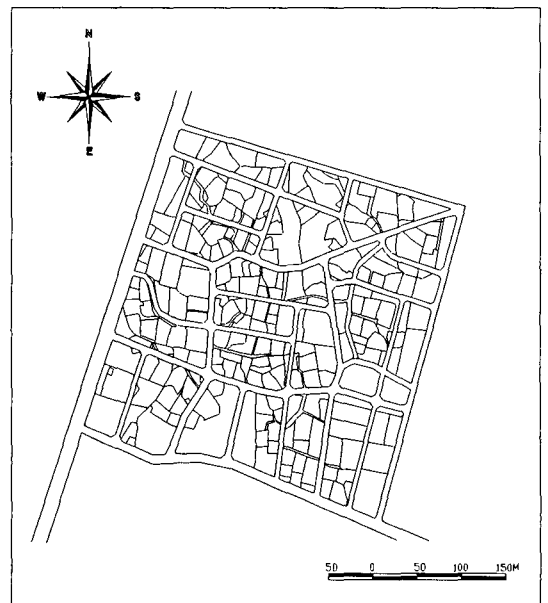


Fig. 6. The figure of acreage land uses according to the former city planning.

인한 주민불편이 가중되며 저촉토지, 사유재산권 행사 제한으로 다수 민원 유발되어 행정력에 대한 불신임과 건축행위 제한으로 생활환경 낙후되어 도시행정이 미비한 결과를 초래하고 있다.

(5) 기존도로를 최대한 활용하여 가로망 계획을 했을 때

현재 생활환경을 유지하면서 최소한 투자로 공사를 완공함으로써 조기에 주거환경을 개선할 수 있으며 사유재산권을 최대한 보호하며 장기미집행 도시계획도로를 줄임으로써 행정력을 쇠퇴시킬 수 있는 장점이 있다. 다소 규칙적인 가로망보다 편리성과 합리성은 떨어지나 지적상 토지이용에 유리하며 제주만이 갖는 전원주택지의 특성을 살리고 자연환경, 문화유산을 보전하게되어 관광제주 발전에 기여할 것으로 판단된다.

#### 4.4.3. 영향분석에 제시된 대안 및 문제점

주요대안 및 문제점을 요약정리하여 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 가로망계획의 합리적인 조정이다.

장기간 미집행된 가로망계획에 대하여는 여건변화 등으로 불합리하거나 실현 불가능하게 가로망계획에 대하여는 과감히 해제 및 조정하여 미집행 시설을 최소화하여야 하고, 사업시행계획이 없는 경우에는 계획시설의 신규지정은 가급적 억제하여 자연취락지단위 일반주거지역내의 토지가 합리적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다. 또한, 결정된 가로망계획의 폐지 및 조정을 특혜차원으로 인식하거나 이해관계가 엇갈려 민원이 유발될 소지가 있음을 이유로 그대로 두고 있는 등 장기 미집행 시설에 대한 신속적 대응이 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 도시계획으로 결정된 지 10년 이상 집행되지 아니한 가로망계획에 대하여는 5년마다 도시계획상 필요한 시설인지 여부를 종합적으로 검토하여 장기미집행 가로망계획이 최소화 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

(2) 가로망계획에 대한 조건부 도시계획 가로망 결정이 요망된다.

가로망계획에 관한 도시계획을 결정하고도 재원이 없다는 이유로 도시계획사업을 장기간 집행하지 않을 경우 토지소유자는 장기적인 행위제한으로 말미암아 재산권 침해로 받게되고, 도시계획 집행이 일정 기간 안에 이루어진다는 보장이 없으므로 토지소유자는 자신의 부동산을 임의로 처분들을 할 수 없는 제약을 받게된다. 따라서, 가로망계획을 결정할 때에는 계획집행에 관한 일정 등을 함께 수립하는 것이 필요하며, 도시계획법에서는 년차별 집행계획을 수립하도록 하고 있으나 가로망계획 가운데 년차별 집행계획이 수립되지 않은 경우가 많고, 집

행계획이 수립되었다 하더라도 계획대로 사업이 추진되지 않는 경우가 많다. 이를 예방하기 위하여 도시계획사업을 일정기간내에 시행할 수 있는 경우에만 가로망계획에 관한 도시계획을 결정해야 하며 이를 만족하지 아니한 경우에는 도시계획 결정 효력이 상실되는 제도를 도입하는 방안도 신중히 검토할 필요가 있다.

(3) 지역적 여건분석을 고려한 가로망계획

지역적인 특수성으로 인하여 소규모 자연취락지가 일반주거지역으로 용도지역이 변경되었을 때는 기존도로를 최대한 활용한 가로망계획을 하여야 한다. 또한 주변여건을 충분한 사전검토를 하여 가로망계획수립지침에는 다소 미흡하나 가로망계획을 단력적으로 구성하여 저촉토지 보상문제, 공사비, 주변경관 등이 보전될 수 있는 합리적인 계획수립이 되어야 한다.

(4) 가로망계획이 용지내 행위제한완화에 따른 문제점

장기 미집행에 대하여 행위제한을 대폭 완화하게 되면 민원을 일부 완화할 수는 있지만 도시계획사업이 종전보다 더욱 어려워져 도시계획시설의 장기미집행이 더욱 장기화되는 문제가 발생할 것이다. 특히 장기 미집행시설은 대부분 도로이므로 기존의 도시계획결정을 실효 시키기가 곤란한 문제점이 있으며, 언젠가는 도시계획사업을 시행해야 하기 때문에 문제가 심각하다 하겠다.

#### 4.4.4. 일간지에 여론화됐던 사회문제

잘못 수립된 도시가로망계획이 지역주민에 미치는 영향과 장기미집행 도시계획시설의 발생으로 사회문제화 되어 일간지에 여론화되었던 대표적인 내용<sup>14)</sup>을 제민일보(1998~2001)를 중심으로 정리하면 다음과 같다.

미집행도로의 장기화관련 내용(1998. 8, 1998.8, 1999.8, 1998.10, 1999.10)과 저촉토지 보상협의 지연 도로개설사업 추진 난항 문제(제민, 1998. 10, 1999. 10) 및 장기 미집행 도시계획도로 재검토(2000.2, 2000. 3, 2000.4, 2000.10, 2000.12, 2001.1, 2001.4) 등을 중심으로 사회문제화 되고 있었다.

## 5. 고 찰

### 5.1. 도시계획시설 기준에 의한 가로망 계획

현재의 도시계획 가로망계획은 토지이용계획을 중심으로 하는 종합계획으로 다루어지고 있어 가로망계획의 중요성<sup>15)</sup>이 부각되지 못하고 있는 실정이



다. 실제로 많은 가로망계획에서는 도로시설현황, 교통수요 등 지역실정에 대한 충분한 자료조사의 분석없이 미래의 도로를 계획함으로써 많은 문제점이 도출되어 사회문제화 되고있다. 따라서, 가로망계획의 잦은 변경과 다수의 장기미집행 도로가 발생하여 계획의 효율성을 떨어뜨리고 사회문제가 되고 있으므로 상세한 기초자료를 토대로 충분한 사전분석을 한 후 가로망계획이 다루어져야<sup>16-18)</sup> 할 것이다.

제주도 자연취락지단위의 일반주거지역내 가로망계획은 현황조사, 자료형태에 따라 목적과 범위가 달라질 수 있으므로 일반적으로 요구되는 자료, 교통수요, 토지 이용, 인구, 주변여건 등을 고려하여 종합적인 분석을 해야 할 것이다. 또한 기존의 자연취락지단위 주거지역내 가로망계획은 충분한 현황조사와 자료 검토가 이루어진 후 불합리한 도시계획 가로망계획은 과감한 변경계획이 이루어져 현실에 맞고 해당 지역주민들이 이해할 수 있는 계획<sup>19)</sup>이 수립되어야 한다.

## 5.2. 기존도로와 주변여건을 활용한 가로망계획

도시계획도로가 영향을 줄 수 있는 영향인자 범위는 매우 넓다고 볼 수 있다. 직접적으로 도로의 신설이나 확장으로 인해 철거되는 주민들은 상당한 피해의식을 갖고 있으며, 대부분 자연취락지단위의 일반주거지역 주민들은 계획에 의한 도로를 개설 또는 확장을 해도 득보다는 실이 많다는 생각이 지배적인 실정이다. 이러한 생각들을 하게된 원인에는 여러 요인이 있겠지만 그 중에서도 불합리한 가로망계획으로 장기미집행 시설이 발생함으로써 생활환경이 나후하게 되고 이에 대한 소외감과 행정력에 대한 불신감 등으로 인한 주민의 피해의식이다.

자연취락지단위의 주거지역내에 거주하는 대부분의 주민들 요구는 가로망계획의 대안으로 기존도로를 정비하고 최소한의 가로망계획을 수립하여 조기에 시설할 수 있는 방안을 강구하여 주민피해를 최소화하는 것이다. 또한 다소 주거지역으로서 기능이 다소 떨어지나 자연취락지만이 갖고 있는 자연친화적 주거공간의 특성을 살리고 주변환경 및 관광자원 등을 보전하는 방향으로 기존도로를 최대한 활용할 수 있는 가로망계획<sup>20)</sup>이다. 가로망계획을 수립할 때에는 계획목표년도를 설정하여 목적에 부합될 수 있는 대안을 달성하고 비교평가·분석하여야 하며, 목적이 장래의 토지이용, 교통수요, 예측인구수요 등을 만족시키기 위해 가로망계획은 가로망 전체를 대상으로 하여 개선안을 찾아내어 서로 유기적으로 유합되도록 해야한다.

도시계획 가로망계획은 사업을 전제로 하는 것이 만큼 투자비와 경제성을 감안하지 않을 수 없다. 무리한 호선 설정으로 과대한 투자비가 소요되는 가로망계획이 되지 않도록 하여야 하며 자연지형이나 토지가격 건축물 등의 보상대책 등을 미리 충분히 검토하여 가로망계획에 반영하여야 한다.

이상과 같은 관점에서 보면 가로망계획에 있어 도시현황 및 관련조사 자료는 대단히 중요하다. 그러나 아직까지도 이러한 도시활동에 관한 상관관계를 연결짓는 방법의 조사는 극히 초보적인 단계에 머물고 있는 실정으므로 이를 뒷받침해주는 이론적 연구가 필요한 실정이다. 이러한 의미에서 가로망계획이 지역주민생활에 미치는 영향을 충분히 고려한 현황조사와 자료조사가 병행되어진 후 자연취락지단위의 도시계획가로망계획을 수립하여야 한다. 또한 제주지역의 특수성을 고려한 유동성 있는 방안도 모색할 수 있어야 할 것이다.

## 6. 결 론

제주도지역 자연취락지단위의 가로망계획은 기존도로, 자연지형, 장래 인구수요, 저촉토지의 지적상 토지이용 등 충분한 주변여건을 분석하여 최대한 활용할 수 있는 계획을 수립하여야 한다.

사유재산권을 최대한 보호하고 최소한의 투자로 공사를 조기 완공하여 주거환경개선을 할 수 있는 가로망계획을 수립하며, 가로망수립지침의 기준을 탄력적으로 이용하여 가로망의 블럭 구성을 최대화 하고 어떤 가로망형태를 채택할 것인지 충분히 검토한다. 또한 여건변화 등으로 불합리하거나 실현불가능한 가로망계획은 과감한 해제 및 조정을 하며, 장기미집행 도시계획시설 감소로 주민피해를 최소화하고 행정에 대한 신뢰성을 회복하도록 하여야 한다.

주변여건을 고려한 계획으로 환경파괴를 최소화 하고 자연환경 및 관광 자원, 문화유산 등을 보전하여 관광제주발전에 기여하며, 제주지역 특성에 맞는 자연도시와 전원주택지 개발로 관광자원화 한다.

## 참 고 문 헌

- 1) 조재천, 1996, 국토개발에 있어서 효율성 증대와 환경과의 조화방안에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문.
- 2) 김창연, 2000, 주거수요변화에 따른 전원주택개발지에 관한 연구, 단국대학교 석사학위논문.
- 3) 이명범, 2000, 도시계획법 개정에 따른 장기미집행 도시계획시설 실태조사와 해소방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문.

- 4) 홍성구, 2000, 전원주택지 개발에 따른 문제점과 개선방안에 관한 연구, 영대학교 석사학위논문.
- 5) 서귀포시, 1995, 제주도 종합개발계획, 서귀포시 실시계획.
- 6) 서귀포시, 1996, 서귀포시 도시기본 계획.
- 7) 서귀포시, 1997, 서귀포시 도시재정비 계획.
- 8) 건설교통부, 1997, 도시계획도로의 계획 및 설계 기준.
- 9) 건설교통부, 1996, 택지개발편람.
- 10) 건설교통부, 1996, 도시계획사례집.
- 11) 서귀포시, 1990, 서귀포시지 702~709, 875~899.
- 12) 제주도, 2001, 도시계획 법령집.
- 13) 제주도, 1994, 제주도 종합개발계획.
- 14) 제민일보, 1998~2001.
- 15) 김경완, 2000, 주택지에서 가구와 가구내 골목의 구성에 관한 연구, 대전대학교 석사학위논문.
- 16) 박선규, 1997, 수도권지역 단지형전원주택 개발 실태분석 및 개선방향에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문.
- 17) 신만석, 1998, 전원주택지의 개발특성 및 개선방향에 관한 연구, 명지대학교 석사학위논문.
- 18) 채지영, 1999, 단지형 전원주택의 외부공간계획에 관한 연구, 홍익대학교 석사학위논문.
- 19) 김근후, 2000, 도시계획관련 집단민원실태분석 및 해소방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문.
- 20) 고동완, 1997, 지역주민의 지각된 관광영향과 지역사회에 대한 태도, 성균관대학교 박사학위논문.