

2012-9

기본연구

# 제주특별자치도 도시개발사업 실태분석 및 평가 연구

업상근

기본연구 2012-9

# 제주특별자치도 도시개발사업 실태분석 및 평가 연구

업 상 근

# 발 간 사

우리나라는 1970년 이후 급격한 도시화 과정에서 필수 불가결하였던 도시 개발에 대한 긍정적, 부정적 평가가 동시에 존재하고 있습니다. 도시개발 사업이 적절한 주거용지 및 산업용지를 공급하였다는 점은 긍정적이나, 비계획적 도시개발로 인한 도시의 외연적 확산, 환경훼손 문제도 간과할 수 없습니다.

최근 들어 사회적 이슈인 저출산/고령화에 따른 인구성장 둔화, 개발수요 감소, 구도심의 쇠퇴 등의 여건 변화에 따라 신규 도시개발보다 도시성장 관리, 도시재생정책 등이 중요하게 대두되는 등 개발사업의 변화를 요구하고 있습니다.

제주도는 우수한 자연경관에 기반한 대표적 관광지역으로 각종 개발사업과 환경훼손의 문제가 끊임없이 충돌하는 지역입니다. 그러나 도시개발사업에 대한 전반적 평가가 미흡하였고, 향후 도시개발 방향 설정에도 한계가 있었습니다. 이러한 배경 하에 본 연구에서는 도시개발 관련 여건 및 정책적 변화 등을 고찰하고, 제주특별자치도 도시개발사업의 실태를 조사·분석·평가를 수행하여 도시개발사업의 개선 방안과 정책 방안의 제시를 목적으로 하였습니다.

제주도 대규모 도시개발사업 자체 평가, 인구 증감에 미친 영향 평가 등을 통해 도시개발사업 정책 방향을 설정하고자 하였습니다. 또한 도시개발의 단계적 개발단위 설정, 개발사업 수요 예측 시스템 도입, 녹색도시개발 수립 및 평가기준 마련, 구역별/블럭별 도시재생사업 추진, 대중교통중심도시개발, 도시개발 협력모델 도입, 개발 이익 환수 체계 및 모니터링 체계 구축, 도시개발사업 관련 제도 개선 방안 등을 제시하고자 하였습니다. 이 연구가 향후 제주특별자치도 도시개발 정책에 조금이나마 기여할 수 있기를 기대합니다.

연구과정에서 아낌없는 자문을 해주신 원내·외 전문가에게 감사드립니다.

2012년 6월

제주발전연구원  
원장 양 영 오

## 연구요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 제주지역은 우수한 자연경관에 기반한 대표적 관광지역으로 성장하는 과정에서 각종 개발사업과 환경훼손의 문제가 끊임없이 충돌하여 왔음
  - 그러나 제주지역에서 지금까지 추진된 도시개발사업에 대한 평가가 이루어지지 않아 실제 도시개발사업에 대한 문제점 및 개선방안 제시가 어려웠음
- 따라서 본 연구는 도시개발 관련 여건 및 정책적 변화 등을 고찰하고, 제주특별자치도 도시개발사업의 실태를 조사·분석·평가를 수행하여 도시개발사업의 개선방안과 미래 정책 방향 제시를 목적으로 함

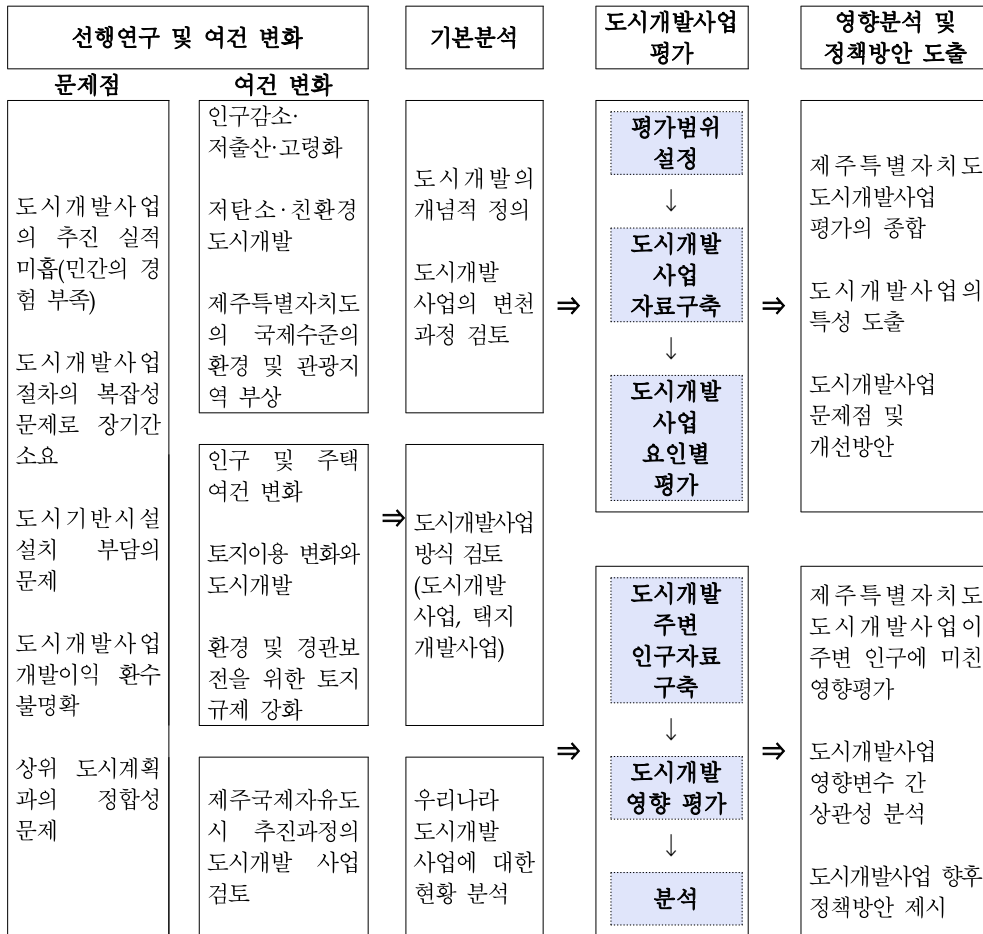
### 2. 도시개발 여건 변화와 제주지역 특성

- 제주도 인구여건 상 대규모 도시개발사업의 수요적 한계를 맞이할 것임
  - 제주도 인구는 1970~1980년대에 2%에서 2015년 이후 마이너스 성장 예측
- 저출산/고령화로 사회적 여건 변화는 도시개발방식 및 입지 변화, 소형 주택 수요 증가, 노인요양/여가/레저시설 수요 증가 등 다양한 변화가 예상됨
  - 2010년 평균출산률 1.36명, 2015년 고령사회, 2025년 초고령사회에 진입 예측
- 1990년대 이후 제주도 도시개발사업이 아파트 유형 중심으로 이루어졌음
  - 아파트 유형이 1995년 이후 꾸준히 증가하여 2010년 29.3% 수준
- 제주도 도시개발사업이 도시외곽의 신개발 형태로 진행되었다고 평가됨
  - 지목별 토지변화가 지난 5년간(2005~2010년) 임야 19.08km<sup>2</sup>, 목장용지 8.11km<sup>2</sup>, 과수원 4.31km<sup>2</sup> 등은 감소한 반면, 전은 3.70km<sup>2</sup>, 대지 5.57km<sup>2</sup>, 공장용지 0.42km<sup>2</sup> 등 증가
  - 구도심의 쇠퇴와 함께 도시외곽의 환경훼손 등을 유발하는 상황에 있음
- 제주특별자치도의 국제수준의 환경, 관광객 증가는 도시개발정책에 변화 요구
  - 유네스코 (UNESCO) 지정 보전지역, 세계7대자연경관 지정 등
  - 2012년 제주도 관광객 연간 1,000만 명 예상 및 외국인 관광객의 급증 추세

- 제주국제자유도시 주요 개발사업과 도시개발사업과 연계성 확보 필요
  - 6대 핵심 및 5대 전략 프로젝트에 총 6조 7,023억 원 투자 계획 수립

### 3. 제주특별자치도 도시개발사업 평가

#### 1) 평가 과정



#### 2) 도시개발사업 평가

##### (1) 항목별 평가

- 제주특별자치도 도시개발사업 평가 관련 자료 구축
  - 도시개발사업은 33개 지구, 지구지정면적 19,232(천㎡), 전체 사업비 15,353억원

- 제주특별자치도 도시개발사업 33개 지구를 대상으로 ①사업위치, ②사업규모, ③추진시점, ④추진기간, ⑤시행사, ⑥시행방법, ⑦사업비의 7개 평가항목에 대해 분석 및 평가결과를 제시하였음
- 도시개발사업 평가항목 평가결과는 다음 <표>와 같음

<제주특별자치도 도시개발사업 종합 평가>

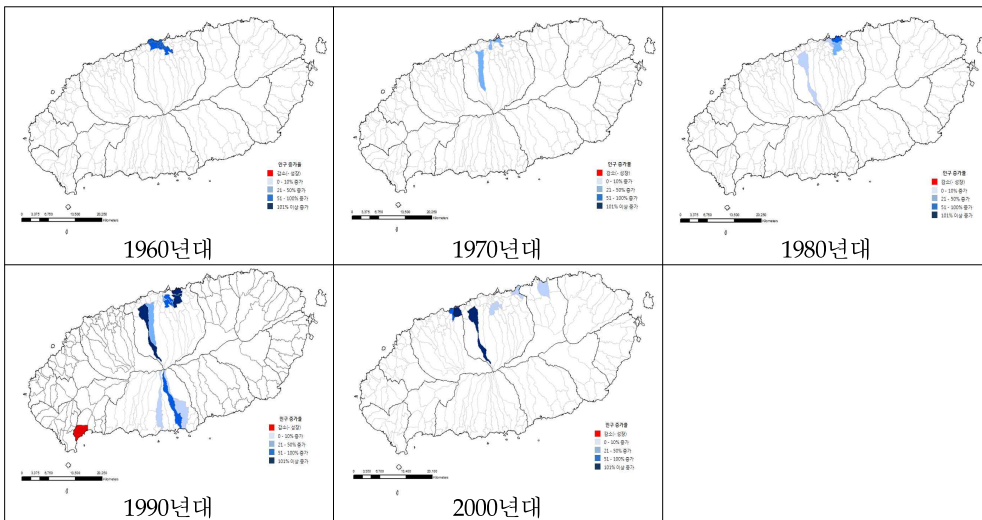
평가 항목	평가결과	분석 및 평가
①사업위치	·제주시 도심부 21개 지구, 제주시 외곽부 6개 지구, 서귀포시 도심부 2개 지구, 서귀포시 외곽부 4개 지구 분포	·토지구획정리사업은 2000년 이전, 제주시 도심부의 인구집중에 의한 수요에 대응하여 주로 추진됨 ·2000년 이후 도시개발사업은 제주시의 인구집중 지속 현상을 보여주며 특히 주목할 것은 제주도심부와 함께 도시외곽의 수요가 반영됨 ·택지개발사업은 제주시 도심부와 함께 제주시 외곽부, 서귀포시 외곽부에서 개발이 추진되면서 도시외곽으로 확산이 진행되는 과정으로 평가됨
②사업규모	·300천㎡ 이하 10개 지구, 300천㎡ ~ 500천㎡ 5개 지구, 500천㎡ ~ 700천㎡ 5개 지구, 700천㎡ ~ 1,000천㎡ 10개 지구, 1,000천㎡ 이상 3개 지구 분포	·토지구획정리사업은 규모별로 고루 분포하고 있는데, 이는 초기 개발사업이 도심에 다양한 규모로 추진되었다는 것으로 평가할 수 있음 ·도시개발사업은 2000년 이후 도심 또는 외곽부의 소규모보다는 중규모 수준으로 개발사업이 추진되었음 ·택지개발사업은 도심과 외곽의 위치에 영향을 받는 것으로 평가되며 도심 확장이 이루어지는 지역은 대규모, 외곽은 소규모 형태로 추진되었음
③추진시점	·1950년대 1개, 1960년대 5개, 1970년대 2개, 1980년대 6개, 1990년대 10개, 2000년대 9개 지구가 추진	·1960~1970년대까지는 도심의 토지구획정리사업이 중심이 되었고, 1980년대~1990년대 들어 도시팽창에 따른 신시가지 개발이 활기를 띄면서 도시개발사업이 증가한 것으로 평가됨 ·사업 유형별로는 1980년대 이후, 토지구획정리사업에서 택지개발사업이 증가하였으며 2000년대에는 도시개발사업으로 추진됨
④추진기간	·3년 이하 4개, 3년~5년 9개 지구, 5년~7년 15개 지구, 7년 이상 5개 지구 추진	·토지구획정리사업의 사업기간이 고루 분포하는데 규모와 위치에 영향을 받는 것으로 평가되며 대부분 7년 이내 사업이 이루어짐 ·도시개발사업과 택지개발사업은 7년 이상이 비교적 많은데, 이는 개발사업의 절차 및 규모와 관련성이 있는 것으로 평가할 수 있음
⑤시행사	·토지구획정리사업 19건, 도시개발사업 5건 모두 행정기관(시장, 군수), 택지개발사업은 행정기관 1건, 공공기관에서 8건 수행	·도시개발사업은 공공, 민간, 민관공동으로 사업추진이 가능하나 제주도 도시개발사업은 아직 초기단계로 민간이 참여사례가 없음 ·택지개발사업은 공공사업자만 참여할 수 있어 토지구획사업자가 참여한 것으로 평가됨
⑥시행방법	·토지구획정리사업 19건 모두 절충방식, 택지개발사업은 9건 모두 수용방식, 도시개발사업은 수용 1건, 혼용 1건, 환지방식 3건으로 추진	·토지구획정리사업과 택지개발사업은 추진방식이 법으로 정해져 있고, 도시개발사업은 3가지 방식의 적용이 가능하기 때문에 평가됨
⑦사업비	·사업비용 평균은 천㎡당 약 1.64억원으로 분석되었으며 토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업 순으로 높았음 ·전체의 절반 이상이 천㎡당 1억원 미만, 3억원 이상은 4개 사업지구 분포	·토지구획정리사업에서 도시개발사업, 택지개발사업으로 사업이 추진되면서 사업비용도 증가하는 것으로 나타남 ·도시개발사업 추진 시 고려할 사항이 많아지면서 개발사업비용 증가의 원인으로 작용한 것으로 평가할 수 있음

**(2) 도시개발사업 시행 전/후 인구 영향 평가**

- 도시개발사업 평가결과, 시민복지타운은 사업 시행 전/후 13.9%, 이도2지구는 14.3%, 하귀1지구는 63.1%의 인구가 증가된 것으로 분석되었음
- 토지구획정리사업 평가 결과, 노형지구는 사업시행 후 인구가 134.1%, 신산지구 127.1%, 외도지구 116.6%, 화북지구 98.9% 순이었음
  - 반면, 서귀포시 토평지구는 0.9%(31명), 삼양지구 7.2%, 신산제2지구 8.1% 증가하는 수준에 그쳐 인구증가 효과가 적은 것으로 평가됨
- 택지개발사업 평가 결과, 화북지구는 주변 인구가 172.5%, 노형지구 131.8%, 일도지구 68.2%순인 반면, 서귀포시 사계지구는 사업시행 후 인구가 -1.9% 감소, 제주시 함덕지구는 2.9%의 매우 낮은 인구가 증가한 것으로 나타남

**(3) 사업 시기별/지역별 인구변화 평가**

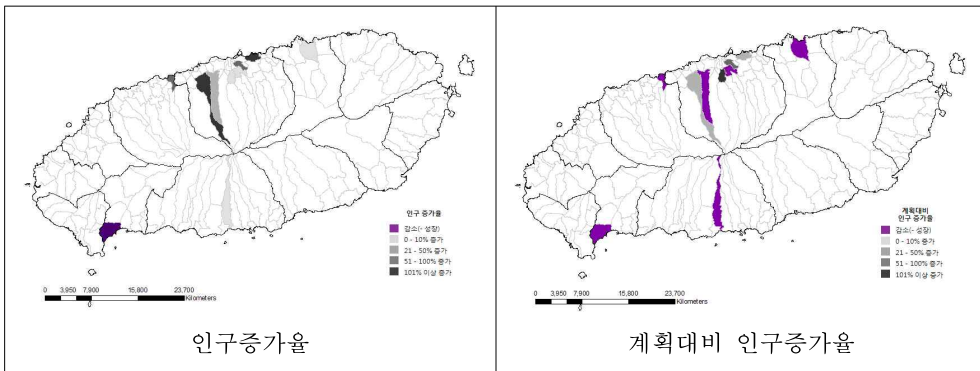
- 1960년대 토지구획정리사업으로 인구가 큰 폭(평균 53.3%)으로 증가하였고, 1990년대 연동, 노형, 화북지역에 대규모 공동주택 공급, 2000년대에는 제주시 구도심과 신제주 지역에 집중되었던 도시개발사업이 외곽부로 확대되는 형태로 나타남
- 전반적으로 제주도 도시개발사업에 의한 주변인구 증감효과의 시기별 차이는 사업의 추진방식 변화, 개발사업이 기존 도심이나 신개발지에 따른 입지 영향으로 판단됨



(도시개발사업 시기별 인구증감 분석도)

#### (4) 계획대비 인구변화

- 도시개발사업 계획인구 대비 인구증감 분석결과, 제주시 시민복지타운은 168% 증가한 반면, 제주시 이도 2지구와 하귀 1지구는 계획인구 기준에 미치지 못했음
- 택지개발사업 계획인구 대비 인구증감 분석결과, 일도지구는 56%, 화북지구는 50%, 노형지구는 40.1%가 증가한 것으로 나타난 반면, 연동지구는 계획인구 대비 -50.3%, 함덕지구 -98.0%, 서호지구는 -82.6%, 사계지구는 -104.9% 수준에 그친 것으로 나타남



(도시 및 택지개발사업 인구증가율 분포도)

### 5. 정책적 제언

#### 1) 도시개발사업 인구증감 평가 결과에서 개선방안

- 도시개발사업 시행 전/후 인구증감 평가 결과
  - 도시성장관리의 방법론인 개발사업의 단계적 개발단위 설정 적용 검토
  - 향후 도시개발사업의 입지 결정을 통해 균형발전을 유도하는 정책 필요
- 계획인구 대비 인구증감 평가 결과
  - 도시개발사업 시행 전 계획인구에 대한 정확한 수요예측 시스템 도입
  - 도시개발 사업비 대비 효과에 대한 분석 기준을 체계화 필요
- 제주도의 도시개발사업은 인구 여건변화(저출산, 고령화 등), 소규모 주택수요 증가, 도시재생사업의 중요성 증가 등에 대비한 도시개발사업의 다양한 방식의 유도와 적용방법의 검토가 요구됨



## 2) 녹색도시개발 방식 도입

- 도시개발사업 추진 시 개발사업 프로세스에 따른 환경계획을 사전에 수립하여 녹색도시개발 사업이 추진되도록 하는 방안이 필요함
- 제주형 녹색도시개발 수립 및 평가기준을 별도로 작성할 필요가 있음
  - 국토해양부 「녹색도시개발수립 및 평가기준」 제정 사항 참조

## 3) 도시재생사업 추진

- 제주도 도시개발사업은 향후 신규 개발보다는 구도심의 소규모 개발방식(도시재생)으로 추진될 필요가 있음
  - 이를 위해, 제주지역 구도심의 구역별 특성, 문제점, 개선방식을 취사 선택하고, 구역별/블럭별 특성에 따라 도시재생계획 수립이 필요함
  - 또한 기반시설 개선, 공공재원 확보, 제도적인 지원 방안 등 추진 필요

## 4) 대중교통형 도시개발사업 방식

- 본 연구의 도시개발사업 평가결과에서도 보았듯이 자동차 중심의 신규개발에 따른 무분별한 도시 교외화 현상임
  - 이러한 제주도의 신규 도시개발에 따른 도심의 교외화는 자동차 중심형 도시, 에너지 낭비적 도시, 외곽지역 환경 훼손 수반 등의 문제로 나타남
- 향후 도시개발은 대중교통중심도시개발(TOD : Transit-Oriented Development)을 통해 압축도시(compact city), 도시마을(urban village) 개념의 분산적 집중개발 추진

## 5) 다양한 도시개발 협력모델 개발

- 현재 도시개발사업 방식의 선택에 있어 도시개발사업 자체 특성, 주변지역의 개발여건을 고려한 객관적인 사업방식 선정기준의 마련이 필요함
- 토지 매수와 환지개념을 복합화한 도시개발방식, 토지신탁에 의한 복합적 방식 등 다양한 도시개발 모델 도입의 검토가 필요

## 6) 도시개발사업 제도 개선

- 제주도 도시개발사업에 대한 도심부, 주변부 관리구역을 구분하여 가이드라인을 제시하여 도시외곽의 무분별한 개발확산 방지 도모
- 또한 도시개발에 따른 이익환수 체계가 구축되어야 함
  - 장기적으로 도시개발예정지구 지정에 따라 토지은행 운영 방안 검토
- 공공의 역할 강화방안으로 개발사업의 모니터링 체계 구축
- 도시개발사업의 지구지정단계에서 개발계획 적정 수립방안, 각종 인·허가에 대한 절차 개선 등 제도적 개선이 필요함
- 제주특별자치도 도시개발사업 지원체계 구축이 필요함
  - 도시개발 관련 공간정보 체계 구축, 업무지원 협력체계 구축



## <제 목 차 례>

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 개요 .....	1
2. 선행연구 검토 .....	4
1) 도시개발 관련 연구 .....	4
2) 선행연구에서 제시된 문제점 .....	7
<b>제2장 도시개발 여건 변화와 제주지역 특성</b> .....	<b>8</b>
1. 사회적 여건 변화 .....	8
1) 인구여건과 도시개발 .....	8
2) 저출산, 고령화와 도시개발 .....	10
3) 주택 여건과 도시개발 .....	12
4) 토지이용 변화와 도시개발 .....	14
2. 친환경 도시개발 여건 변화 .....	16
1) 저탄소 녹색도시와 도시개발 .....	16
2) 우수 환경 및 관광지역 부상과 도시개발 .....	17
3) 환경 및 경관정책과 도시개발 .....	19
3. 제주국체자유도시와 도시개발 .....	21
<b>제3장 도시개발사업 특성 분석</b> .....	<b>23</b>
1. 도시개발의 개념 및 제도 .....	23
2. 도시개발사업 방식 .....	29
1) 도시개발사업 .....	29
2) 택지개발사업 .....	34
3) 도시개발과 택지개발 사업방식 비교 .....	36
3. 도시개발사업 및 택지개발사업 추진 상황 .....	41
1) 도시개발사업 .....	41
2) 택지개발사업 .....	42

<b>제4장 제주특별자치도 도시개발사업 평가</b> .....	<b>44</b>
1. 평가 방법 .....	44
1) 평가 과정 .....	44
2) 자료 구축 .....	45
2. 도시개발사업 평가 .....	48
1) 항목별 평가 .....	48
2) 항목 간 상관성 평가 .....	55
3) 도시개발사업 종합 평가 .....	58
3. 도시개발사업과 주변 인구 영향 평가 .....	60
1) 사업 시행 전/후 인구 변화 .....	60
2) 사업 시기별/지역별 인구 변화 .....	64
3) 계획대비 인구 변화 .....	67
<b>제5장 정책적 제언</b> .....	<b>70</b>
1. 도시개발의 패러다임 변화 .....	70
2. 도시개발사업 평가결과와 정책방안 .....	75
3. 도시개발사업 방식의 전환 .....	77
1) 사업 방식별 차별화 .....	77
2) 녹색도시개발 방식 .....	78
3) 도시재생사업 .....	79
4) 대중교통형 도시개발사업 방식 .....	80
5) 공원녹지 접근성 .....	81
6) 다양한 도시개발 협력모델 개발 .....	82
4. 도시개발사업 제도 개선 .....	84
1) 공공의 역할 강화 방안 .....	84
2) 제도 및 지원체계 개선 .....	85
<b>참고문헌</b> .....	<b>86</b>
<b>부록 : 제주특별자치도 도시개발사업 시행 조례</b> .....	<b>90</b>

## <표 차례>

<표 1-1> 도시개발 관련 주요 연구 비교 .....	6
<표 2-1> 전국 및 제주도 인구성장 추세 .....	8
<표 2-2> 제주도 세대 및 외국인 수 추세 .....	9
<표 2-3> 제주도 인구 이동 경향 및 추세 .....	10
<표 2-4> 전국 및 제주도 출산률/노령화 추세 .....	11
<표 2-5> 전국 및 제주도 주택 유형 변화 추세 .....	13
<표 2-6> 제주도 지목별 토지이용 변화 추세 .....	14
<표 2-7> 제주도 용도지역 지정 변화 추세 .....	15
<표 2-8> 제주도의 관광객 및 관광수입 추세 .....	18
<표 2-9> 제주특별자치도 절·상대보전지역 지정 현황 .....	19
<표 2-10> 제주특별자치도 관리보전지역 지정 현황 .....	20
<표 2-11> 제주국제자유도시 핵심·전략 프로젝트 추진 현황 .....	22
<표 3-1> 도시개발사업 관련 법체계 구성 .....	25
<표 3-2> 전국 지방자치단체 도시개발 조례 제정 현황 .....	26
<표 3-3> 전국 광역자치단체 도시개발 조례 구성 비교 .....	27
<표 3-4> 도시개발법과 택지개발촉진법의 비교 .....	37
<표 3-5> 도시개발 사업방식의 비교 .....	40
<표 3-6> 전국 도시개발사업 추진 현황 .....	41
<표 3-7> 전국 택지개발사업 추진 현황 .....	43
<표 4-1> 제주특별자치도 도시개발사업 총괄 현황 .....	46
<표 4-2> 제주특별자치도 도시개발사업 현황 .....	47
<표 4-3> 제주특별자치도 택지개발사업 현황 .....	48
<표 4-4> 도시개발사업 위치별 특성 .....	49

<표 4-5> 도시개발사업 사업규모 특성 .....	50
<표 4-6> 도시개발사업 사업추진 시점 특성 .....	51
<표 4-7> 도시개발사업 사업기간 특성 .....	52
<표 4-8> 도시개발사업 사업시행자 특성 .....	53
<표 4-9> 도시개발사업 시행방법 특성 .....	54
<표 4-10> 도시개발사업 사업비용 특성 .....	55
<표 4-11> 도시개발사업 항목별 상관관계 분석 자료 .....	56
<표 4-12> 도시개발사업 항목 간 상관관계 분석결과 .....	57
<표 4-13> 제주특별자치도 도시개발사업 종합 평가 .....	59
<표 4-14> 도시개발사업 전/후 인구증감 평가 .....	60
<표 4-15> 토지구획정리사업 전/후 인구증감 평가 .....	62
<표 4-16> 택지개발사업 전/후 인구증감 평가 .....	63
<표 4-17> 도시개발사업 시기별 인구증감 평가 .....	65
<표 4-18> 도시개발사업 지역별 인구증감 평가 .....	66
<표 4-19> 도시개발사업 계획인구 대비 증감 평가 .....	67
<표 4-20> 택지개발사업 계획인구 대비 증감 평가 .....	68
<표 5-1> 도시개발 여건 변화와 정책 과제 .....	74
<표 5-2> 도시개발사업의 규모별 공원녹지의 확보기준 .....	82

## <그림 차례>

(그림 1-1) 연구의 흐름도 .....	3
(그림 2-1) 전국 및 제주도 인구성장 추세 .....	9
(그림 2-2) 제주도 세대 및 외국인 수 추세 .....	10
(그림 2-3) 전국 및 제주도 출산률/노령화 추세 .....	12
(그림 2-4) 전국 및 제주도 주택 유형 변화 추세 .....	13
(그림 2-5) 제주도 지목별 토지이용 변화 추세 .....	14
(그림 2-6) 제주도 용도지역 지정 변화 추세 .....	15
(그림 2-7) 저탄소 녹색도시 개념도 .....	16
(그림 2-8) 저탄소 녹색도시 변천 과정 .....	17
(그림 2-9) 제주도 자연환경 보전지역 .....	18
(그림 2-10) 제주도의 관광객 및 관광수입 추세 .....	19
(그림 2-11) 제주특별자치도 경관보전지구와 경관관리 단위도 .....	21
(그림 2-12) 제2차 제주국제자유도시종합계획 권역 및 주요 사업 .....	22
(그림 3-1) 전국 광역자치단체 도시개발 조례 운영 특성 .....	29
(그림 3-2) 도시개발사업 시행절차 .....	33
(그림 3-3) 택지개발사업 시행절차 .....	36
(그림 3-4) 전국 도시개발사업 추진 실적 추세 .....	42
(그림 3-5) 전국 택지개발사업 추진 실적 추세 .....	43
(그림 4-1) 제주특별자치도 도시개발사업 평가 체계도 .....	45
(그림 4-2) 제주특별자치도 도시개발사업지구 분포도 .....	46
(그림 4-3) 도시개발 사업 위치별 분포도 .....	49
(그림 4-4) 도시개발 사업 규모별 분포도 .....	51
(그림 4-5) 도시개발 사업 추진시점별 분포도 .....	52



(그림 4-6) 도시개발 사업 사업기간별 분포도 .....	52
(그림 4-7) 도시개발 사업 시행자별 분포도 .....	53
(그림 4-8) 도시개발사업 시행방법별 분포도 .....	54
(그림 4-9) 도시개발사업 사업비용별 분포도 .....	55
(그림 4-10) 도시개발사업 전/후 인구 증감 그래프 .....	61
(그림 4-11) 토지구획정리사업 전/후 인구 증감 그래프 .....	62
(그림 4-12) 택지개발사업 전/후 인구 증감 그래프 .....	64
(그림 4-13) 도시개발사업 시기별 인구 증감 그래프 .....	65
(그림 4-14) 도시개발사업 시기별 인구 증감 분석도 .....	65
(그림 4-15) 도시개발사업 지역별 인구 증감 그래프 .....	66
(그림 4-16) 도시개발사업 계획인구 대비 인구 증감 그래프 .....	67
(그림 4-17) 택지개발사업 계획인구 대비 인구 증감 그래프 .....	69
(그림 4-18) 도시 및 택지개발사업 인구증가율 분포도 .....	69
(그림 5-1) 제주도 지역별 도시개발 방향 .....	75
(그림 5-2) 녹색도시개발 사업 추진 절차 .....	78
(그림 5-3) 마산시와 전주시 도시재생사업 추진 사례 .....	79
(그림 5-4) 대중교통중심 도시개발 개념도 .....	81

# 제1장 서론

## 1. 연구의 개요

### 1) 배경 및 목적

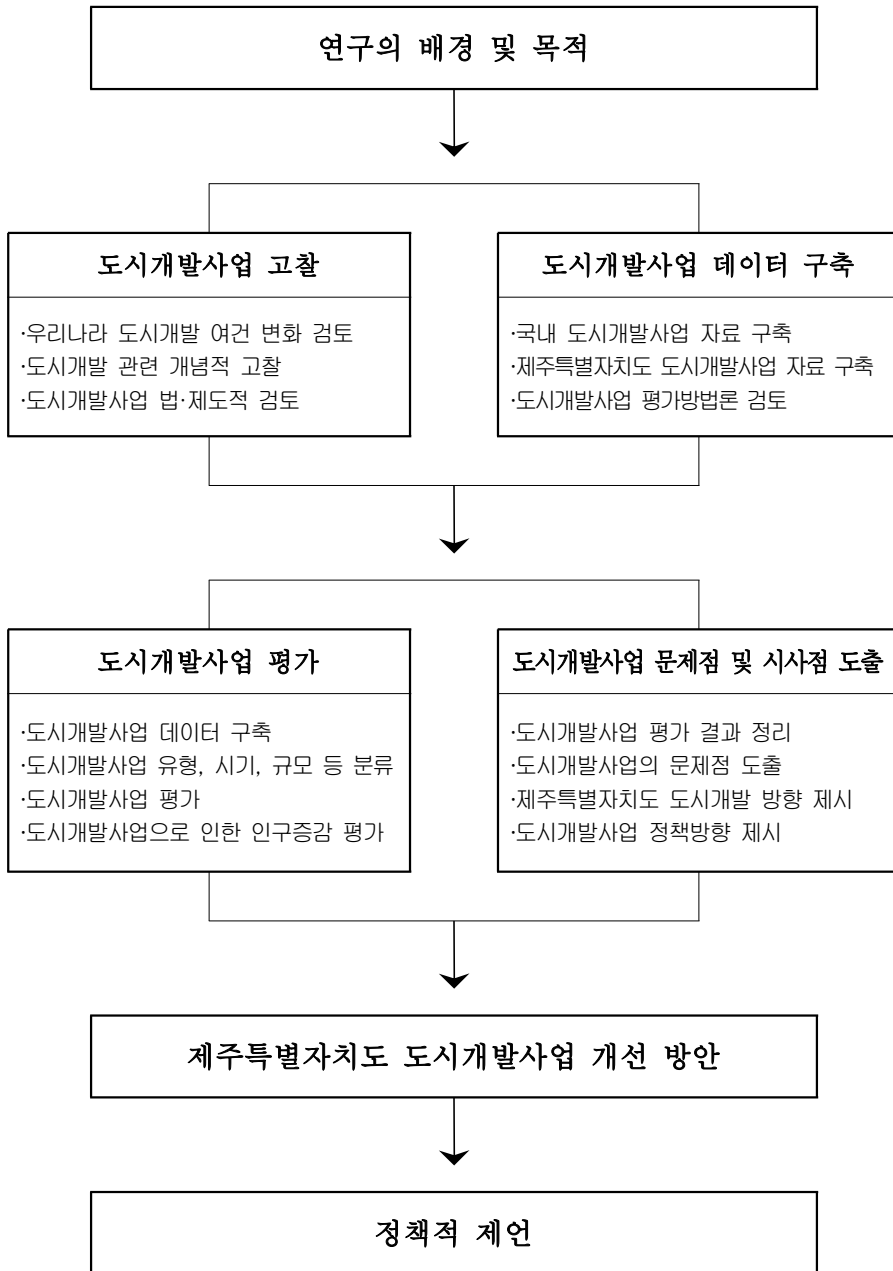
- 우리나라는 1970년대 이후 고도의 경제성장에 따른 급격한 인구 증가와 도시화과정에서 도시개발에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가가 나타났음
  - 도시개발은 인구의 도시집중에 따라 필수적으로 요구되는 주거용지 및 산업용지를 적절하게 공급하였다는 점에서 긍정적으로 평가됨
  - 반면, 도시구조를 고려하지 않은 비계획적/비체계적인 도시개발로 인한 도시의 외연적 확산, 환경훼손 문제는 부정적으로 평가됨
- 2000년대 들어, 도시개발의 문제(난개발, 과개발, 외연 확산 등)가 국가적인 문제로 부각되었고, 이 과정에서 계획적/체계적 개발을 위한 법령의 제·개정, 친환경적 녹색도시 개발 등이 주요 이슈로 부각되었음
- 최근에는 주요 사회적 이슈인 저출산/고령화에 따른 인구성장 둔화, 개발 수요 감소, 구도심의 쇠퇴 등의 여건변화에 따라 신규 도시개발보다 도시성장관리, 도시재생정책 등이 중요하게 대두되고 있음
- 제주지역은 우수한 자연경관에 기반한 대표적 관광지역으로 성장하는 과정에서 각종 개발사업과 환경훼손의 문제가 끊임없이 충돌하여 왔음
  - 2011년 기준 제주관광객은 874만명(내국인 770, 외국인 104)에 이를
  - 또한 제주도는 유네스코 (UNESCO) 세계생물권보전지역 지정(2002), 세계자연유산 등재(2007), 람사르습지 등록(2006, 2008, 2009, 2011), 세계지질공원 등재(2010), 세계7대자연경관으로 지정(2011) 되었음
- 따라서 본 연구는 도시개발 관련 여건 및 정책적 변화 등을 고찰하고, 제주특별자치도 도시개발사업의 실태를 조사·분석·평가를 수행하여 도시개발사업의 개선방안과 미래 정책 방향 제시를 목적으로 함

## 2) 연구의 방법

- 도시개발 관련 체계, 제도, 평가 등의 관련 연구 문헌조사
  - 2000년 이후 도시개발 관련 연구를 진행한 국책연구원, 시·연구원, 관련 학회 등 도시개발 관련 주요 연구의 조사 및 검토 수행
  - 여기에서 도시개발 관련 국내외 여건변화 등의 고찰, 우리나라 도시개발 사업의 문제점 파악, 도시개발 평가·분석방법 등에 대한 시사점 도출
- 우리나라 및 제주특별자치도 도시개발사업 현황 자료 구축
  - 국토해양부의 전국 도시개발 관련 사업 데이터와 비교·분석 실시
  - 제주특별자치도의 도시개발사업에 대해 GIS를 활용하여 데이터를 구축하고, 현재까지 도시개발 사업 실태 분석 및 평가 실시
- 제주특별자치도 도시개발사업 개선을 위한 정책 방안 제시

## 3) 주요 연구내용

- 도시개발 여건 변화에 대한 국내외 패러다임의 변화 고찰
  - 우리나라 및 제주특별자치도 저출산, 고령화, 도시화 과정 등 검토
  - 도시개발 관련 법·제도적 측면의 변천과정 등의 정리 및 분석
- 도시개발사업에 대한 개념, 문제점, 평가방법 등의 전반적인 파악
  - 국내 연구기관, 학회 등에서 제시하는 도시개발 관련 내용 검토
- 제주특별자치도 도시개발사업 실태 분석을 위한 자료 구축 및 분석
  - 지금까지 추진된 도시개발사업의 데이터 확보 및 GIS데이터 구축
  - 도시개발사업의 유형, 시기, 규모, 위치별 데이터 분류
- 제주특별자치도 도시개발사업의 평가 및 분석 체계 및 틀 마련
  - 도시개발사업 자체 평가 수행, 인구 증감 영향 등의 분석
- 제주특별자치도 도시개발사업의 평가 및 제도적 개선 방안 제시
  - 국가정책과 연계한 도시개발사업 관리 및 개선 방안
  - 도시개발사업 제도적 개선 및 미래 방향 설정을 위한 정책적 제언



(그림 1-1) 연구의 흐름도

## 2. 선행연구 검토

### 1) 도시개발 관련 연구

- 2000년 이후 도시개발 관련 연구<sup>1)</sup>를 수행한 국책연구원은 국토연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원 3곳으로 조사됨
  - 국토연구원은 6건의 관련 연구를 수행하였는데, 주제별로는 도시개발제도, 도시개발비용, 도시성장관리 및 스마트성장을 위해 도시개발의 방향, 도시개발의 패러다임 변화에 따른 방향 설정 등의 연구가 수행됨

·유재윤·진영호, 2001, 도시개발비용 구조 분석에 관한 연구  
·박은관·안용진, 2005, 도시개발제도 개선방안 연구  
·윤혜정·김현식, 2005, 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안  
·이왕건, 2006, 스마트성장을 위한 도시개발 방향  
·박재길, 2006, 한국 도시계획체계의 패러다임 변화 방향  
·이범현·김주훈, 2011, 도시개발 예정지의 도시성장관리 방안

- 한국교통연구원은 3건의 관련 연구를 수행하였는데, 주로 교통측면에서 대중교통체계와 연계한 도시개발(TOD, Transit-Oriented Development) 방안, 효과 및 유도기법 등에 대한 연구가 수행됨

·권영중·오재학, 2004, 대중교통 지향형 도시개발과 교통체계 구축방안  
·성현곤·박지형·김동준, 2007, 대중교통지향형 도시개발의 효과분석 및 유도기법 적용방안  
·성현곤·박지형·정주희, 2010, 도시개발사업의 선대중교통-후개발 체계 정립에 관한 연구

- 한국환경정책·평가연구원은 도시개발사업 자체에 대한 연구보다는 도시개발사업의 환경계획과 연계 및 반영방안 연구가 수행됨

·최희선·권영한, 2008, 도시개발사업에서 환경생태계획의 체계적 도입방안

- 또한 2000년 이후 도시개발 관련 연구는 전국 14개 시·도 연구원(제주발전연구원 제외) 중 7곳의 연구원에서 수행되었음
  - 서울시정개발연구원은 2건의 연구과제를 수행하였는데, 개발제한구역 내의 도시개발의 문제점, 대중교통과 연계한 도시개발 방안이 있었음

1) 국내 도시개발 관련 선행연구 고찰을 위해, 2000년 이후 전국 국책연구원, 14개 시·도 연구원, 관련 학회의 연구과제 키워드 “도시개발”로 검색하여 조사하였음

·김선웅·권영덕, 2010, 서울시 개발제한구역의 도시관리실태 평가 및 개선방향  
 ·이광훈, 2011, 도시개발과 연계된 선제적 교통개선대책수립방안 연구

- 경기개발연구원은 5건의 도시개발 관련 연구를 수행하였는데, 주로 도시개발사업(도시개발사업, 택지개발사업 등)의 제도적 개선 방안, 신·구도시의 연계를 위한 도시개발사업 개선 방안 등이 있었음

·강식, 2007, 계획적 도시개발·정비를 위한 도시마스터플랜제도 연구  
 ·강식, 2008, 택지·도시개발 관련 제도의 변화 전망 및 개선방향  
 ·강식, 2008, 도시개발권한의 합리적 지방이양을 위한 제도 개선 방안  
 ·이상대·장운배·김현정, 2009, 도시개발과 정비에 있어서 신·구도시 연계 제도개선 방안  
 ·강식, 2011, 도시개발사업의 과제 및 효율적 추진방안 연구

- 또한 5개 시·도 연구원은 각 1건의 도시개발 관련 연구를 수행하였는데, 인천발전연구원은 도시개발사업 시 주민이주대책 연구, 충남발전연구원은 도시개발 조례 제정방안, 충북발전연구원은 친환경 도시개발 기법, 경남발전연구원은 도시계획 분권 개선방안 연구, 울산발전연구원은 저탄소와 도시개발 관련 연구 등을 수행하였음

·충남발전연구원 : 임준홍, 2007, 아산시 도시확장에 따른 도시개발조례 제정방안  
 ·울산발전연구원 : 변일용, 2009, 저탄소 녹색성장을 위한 울산의 도시개발전략  
 ·충북발전연구원 : 변혜선, 2010, 환경계획기법을 적용한 친환경 도시개발 사례  
 ·인천발전연구원 : 이종현·박봉철, 2010, 인천광역시 도시개발 및 정비사업의 이주대책 수립기준 개선방안  
 ·경남발전연구원 : 손상락, 2011, 분권형 도시계획체계 구축을 위한 도시계획 분권 개선 방안

- 반면, 나머지 7개 시·도 연구원<sup>2)</sup>은 2000년 이후 도시개발 관련 연구가 수행되지 않은 것으로 조사됨

2) 강원발전연구원, 대전발전연구원, 전북발전연구원, 전남발전연구원, 광주발전연구원, 부산발전연구원, 대구경북연구원임

<표 1-1> 도시개발 관련 주요 연구 비교

구분	연구내용	본 연구와 비교
관 련 연 구	1 국도연구원(2005년) <도시개발제도 개선방안 연구> 도시용지 공급방안의 일환으로 도시개발사업의 문제점을 고찰하고, 전국 도시개발사업 현황을 조사하고, 설문조사를 통해 도시개발사업 제도개선을 제시한 연구	·본 연구의 도시개발사업에 대한 전반적인 조사방법은 유사하나, 여기서는 수도권과 비수도권의 전체 현황을 파악하고 있음 ·본 연구는 제주지역을 대상으로 한 실증적인 조사연구로 지역의 도시개발 상황 및 개선방안을 제시하고자 하는 연구
	2 인천발전연구원(2011년) <인천광역시 공공도시개발사업의 입체환지 방식 적용방안> 도시개발 사업방식에서 문제점을 도출하고, 개선방안으로 입체환지 방식 적용방안을 제시하고자 하였으며 실제 사례대상지를 정하여 제도적 개선방안을 제시한 연구	·본 연구는 제주지역 도시개발사업의 전반적인 평가로서 입체환지방식을 일부 제시한 연구보다 포괄적인 연구임
	3 경기개발연구원(2008년) <택지·도시개발 관련 제도의 변화전망 및 개선방향> 경기도의 전체적인 택지개발사업 및 도시개발사업의 추진현황 분석을 통해 문제점 및 개선방안을 도출하였고, 주로 관련 법·제도의 개선방안을 제시한 연구임. 또한 일본의 도시개발제도 사례를 종합적으로 분석하여 정책방안을 제시한 연구	·경기도 택지 및 도시개발사업의 단순한 추진현황만을 제시하고 있으며 특히 법·제도적 개선방안을 위주로 접근 ·본 연구는 제주지역 도시개발사업에 대한 전반적인 평가를 통해 문제점 및 개선방안을 제시하는 연구임
	4 경기개발연구원(2008년) <도시개발과 정비에 있어서 신·구도시 연계 제도개선 방안> 경기도 도시개발사업 중 주로 신도시, 구도시 연계 관련 사업을 구체적인 사례를 통해 분석한 연구임. 또한 주로 도시개발사업 추진 시 신구도시의 연계를 위한 해외사례를 통해 제도개선을 제시한 연구	·경기도 도시개발사업에 대한 구체적인 연구와 신·구도시 연계방안을 제시한 것은 매우 시사점이 높음 ·본 연구는 신·구도시 연계방안을 포함하는 제주지역 전반적인 추진현황 분석에 기초하여 종합적으로 접근하고자 하는 연구임
	5 울산발전연구원(2009년) <저탄소 녹색성장을 위한 울산의 도시개발전략> 기후변화에 대한 국가 및 울산시의 전략을 종합적으로 분석하고 이에 맞는 울산의 도시개발전략을 토지이용, 도시, 교통측면에서 해외우수사례와 연계하여 정책적으로 제시하고자 한 연구	·울산의 저탄소 녹색도시개발의 큰 방향을 제시한 연구 ·본 연구는 제주지역 도시개발사업 실태분석을 통한 개선방안 및 정책방안을 제시하는 것임
본 연구	제주발전연구원(2011년) <제주특별자치도 도시개발사업 실태분석 및 평가 연구> 본 연구는 도시개발에 대한 패러다임을 고찰하고, 평가방법 등을 조사하여 제주지역의 도시개발사업에 대한 전반적인 평가를 통해 문제점 및 개선방안 등을 제시하는 연구	·제주지역 도시개발사업 추진현황을 다각적으로 분석하는 연구 ·도시개발사업에 대한 전반적인 평가를 통해 문제점 및 개선방안 제시 ·법·제도적 측면과 향후 도시개발의 패러다임 변화에서 제주지역의 도시개발 방향을 제시하는 연구

## 2) 선행연구에서 제시된 문제점

- 전국 연구원의 전반적인 도시개발 관련 선행 연구 동향은 다음과 같음
  - 국토연구원의 경우 전국의 도시개발사업에 대한 전체적인 현황 분석을 통해 주로 제도 및 절차 등의 문제점과 개선방안을 제시하고 있음
  - 전국 시·도 연구원의 경우, 도시개발 관련 연구가 수행되지 않은 연구원이 많으며 인천, 경기, 울산 등을 중심으로 연구가 이루어지고 있음
  - 선행연구의 도시개발 연구는 주로 법·제도적 문제점 및 개선방안을 제시하거나, 도시개발사업의 일부 주제를 중심으로 이루어지고 있음
- 도시개발 관련 선행연구 검토에서 다음과 같은 문제점이 제시되고 있음
  - 첫째, 2000년 이후, 「도시개발법」 제정을 통한 도시개발사업이 추진되고 있으나, 실제 도시개발사업의 추진 실적은 미흡한 상황임
  - 둘째, 도시개발 사업방식이 주로 민간부분의 환지 및 혼용방식으로 추진되고 있는데, 이는 민간의 경험, 재정 부족, 심의절차의 불확실성 등에 따라 초기사업비 부담을 가중시키는 요인으로 작용하고 있음
  - 셋째, 도시개발사업 절차의 복잡성 문제로 택지개발사업보다 사업추진의 절차가 환경평가 심의, 관련 기관 협의 절차 등이 장기간 소요<sup>3)</sup>되어 이로 인한 사업비의 증가 요인으로 나타나고 있음
  - 넷째, 도시기반시설 설치 부담의 문제로 지방자치단체의 과도한 기반시설 설치 요구가 고밀 개발을 유도하게 되고, 개발사업의 환경 악화로 나타나며 이는 민간시행자에게 각종 부담금이 부여되어 사업성의 악화로 이어짐
  - 다섯째, 도시개발사업 추진 과정에서 발생하는 토지용도 변경에 의한 개발이익에 대한 적절한 환수 문제가 명확하게 제시되지 않는 문제가 있음
  - 여섯째, 상위 도시계획과의 정합성의 문제인데, 도시개발사업 추진으로 주변 도시기반시설 개선 방법이 명확하지 않은 문제가 있음
  - 일곱째, 도시개발 사업 관련 여건변화(저출산, 고령화, 녹색개발, 복합용도 개발 등)에 대응하는 제도 및 수법 적용 등이 미흡함

3) 특히 도시개발사업의 환지방식은 사업내용이 변동될 경우, 조합원의 동의를 얻는 과정 등이 복잡하고, 중복적인 절차가 문제로 지적되고 있음



## 제2장 도시개발 여건변화와 제주지역 특성

### 1. 사회적 여건변화

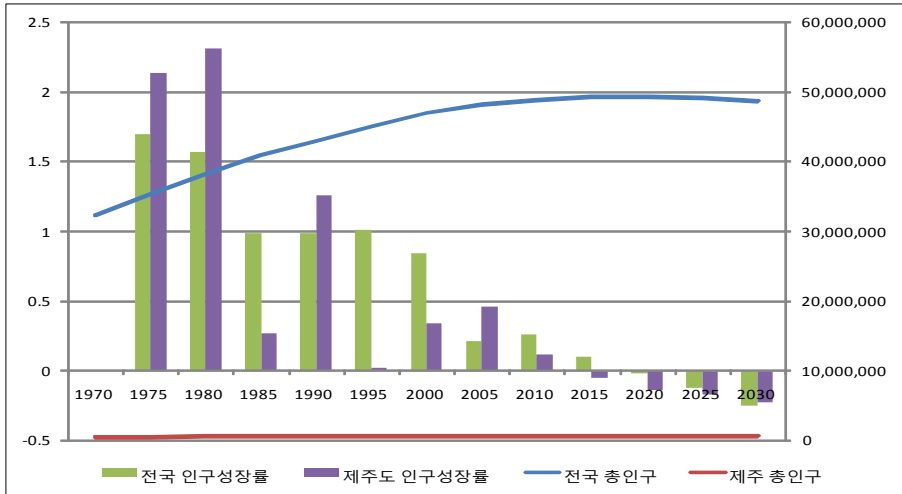
#### 1) 인구여건과 도시개발

- 우리나라는 1970~1990년대 급격한 도시집중화 및 인구성장기를 지나 2000년 이후 전반적인 인구 정체현상을 보이고 있음
  - 2000년 이전 전국 1~2%대 인구성장률은 2000년대 들어 1% 이내로 감소하였고, 2020년 이후에는 마이너스 성장이 될 것으로 예측됨
- 제주도의 경우, 1970~1980년대에 2%대의 높은 인구성장률을 보였으나, 점차 증가율이 감소하여 2015년 이후 마이너스 성장이 될 것으로 예측됨
- 이러한 전국 및 제주도의 인구감소 현상은 지금까지 도시개발사업의 대규모 및 공급 정책의 변화가 필요하다는 것을 의미함
  - 대규모 도시개발사업, 택지개발사업, 산업단지개발 등의 한계를 맞이함

<표 2-1> 전국 및 제주도 인구성장 추세

연도	총인구(명)		인구성장률(%)	
	전국	제주	전국	제주
1970	32,240,827	373,760	-	-
1975	35,280,725	419,244	1.70	2.14
1980	38,123,775	471,639	1.57	2.32
1985	40,805,744	493,003	0.99	0.27
1990	42,869,283	508,746	0.99	1.26
1995	45,092,991	511,640	1.01	0.02
2000	47,008,111	524,182	0.84	0.34
2005	48,138,077	541,667	0.21	0.46
2010	48,874,539	546,901	0.26	0.12
2015	49,277,094	547,437	0.10	-0.05
2020	49,325,689	544,288	-0.02	-0.14
2025	49,107,949	539,687	-0.12	-0.17
2030	48,634,571	534,417	-0.25	-0.23

주 : 총인구는 2005년까지 확정인구이고, 2006년 이후 인구추계는 변화할 수 있음  
 자료 : 통계청, KOSIS 국가통계포털



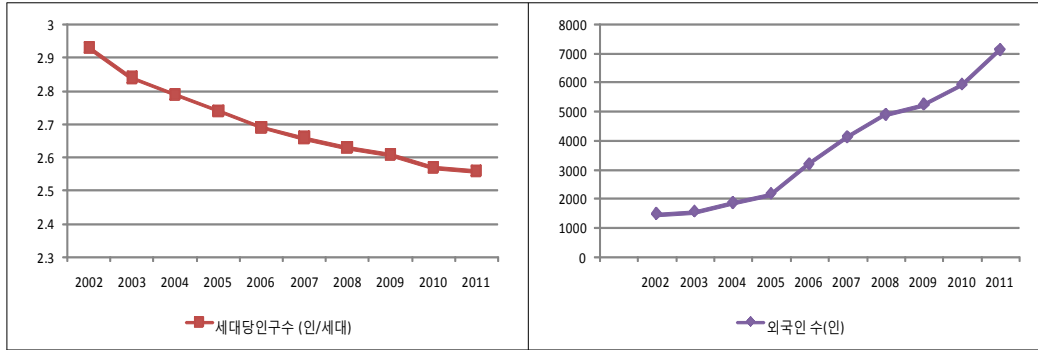
(그림 2-1) 전국 및 제주도 인구성장 추세

- 제주도의 인구변화 추세에서 도시개발과 관련해 주목해야 하는 것은 세대 당 인구수의 감소와 외국인의 증가 추세임
  - 2002년 세대 당 인구수가 2.93명이었으나, 10년이 지난 2011년 2.56명으로 감소하였는데, 이는 1인 가구를 포함한 소규모 가구의 증가를 의미하며 도시 및 주택개발에 있어 소형화 등의 요구 증가로 이어질 수 있음
  - 또한, 제주도 외국인수는 2002년 1,479명에 불과하였으나 2011년 7,128명으로 급증하였는데, 이는 외국인의 도시개발 수요 증가를 의미함

<표 2-2> 제주도 세대 및 외국인 수 추세

구분	세대수(세대)	인구수(인)	세대당 인구수 (인/세대)	외국인 수
2002	188,760	552,310	2.93	1,479
2003	194,855	553,864	2.84	1,567
2004	199,989	557,235	2.79	1,873
2005	204,635	559,747	2.74	2,178
2006	208,424	561,695	2.69	3,199
2007	211,850	563,388	2.66	4,130
2008	214,681	565,520	2.63	4,902
2009	217,711	567,913	2.61	5,250
2010	224,713	577,187	2.57	5,932
2011	227,873	583,284	2.56	7,128

자료 : 제주특별자치도, 2011 통계연보, 2012년 주요행정총람



(그림 2-2) 제주도 세대 및 외국인 수 추세

- 제주도의 인구이동 경향 및 추세를 보면, 다른 시·도 간에서 유입인구보다 유출인구가 많고, 권역 내 인구 이동 경향이 다소 높음
  - 제주지역 내 전입과 전출, 타 시·도간의 전입과 전출은 거의 균형을 이루고 있으나, 2000년 이후 도내 인구이동은 증가 현상을 나타냄
  - 이는 제주지역 내 농어촌에서 도시로의 인구이동이 지속적으로 이루어졌다는 것으로 도시개발사업과도 밀접한 연관성이 있다고 설명될 수 있음

<표 2-3> 제주도 인구 이동 경향 및 추세

(단위: 명)

시점	총 전입	총 전출	시도내 이동-시군구내	시도내 이동-시군구간 전입	시도내 이동-시군구간 전출	시도간 전입	시도간 전출
1995	83,338	84,164	44,400	20,603	20,603	18,335	19,161
2000	85,242	87,600	40,912	23,449	23,449	20,881	23,239
2005	93,041	93,846	42,286	28,596	28,596	22,159	22,964
2010	77,224	76,787	47,076	8,431	8,431	21,717	21,280

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털

## 2) 저출산, 고령화와 도시개발

- 우리나라의 인구감소 현상은 출산률과 직접적인 연관성을 가지고 있는데, 1980년 들어 인구 대체수준<sup>4)</sup> 이하로 감소하면서 저출산 문제는 전반적인

4) 인구 대체수준은 현재 인구를 유지할 수 있는 출산률을 말하며 가임여성 1인당 2.1명임

사회문제로 부각되기 시작하였음

- 1970년대 가임여성 1인당 출산아 4명이 1985년 이미 1명대에 접어들었고, 2010년 1.16명으로 세계적으로 가장 낮은 출산률을 보이고 있음
- 제주도의 경우, 전국 평균 출산률보다 약간 상회하는 수준이나, 1970년대 이후 지속적으로 감소하여 2010년 1.36명 수준을 보이고 있음
- 또한 인구감소 및 저출산 문제와 동시에 우리나라는 2000년에 이미 65세 이상 고령화 인구비율 7.22%로 고령화 사회<sup>5)</sup>에 진입하였음
- 2000년 고령화지수 7.22%에서 급격히 증가하여 2010년 10.96%에 이르러 있으며 2020년 고령사회, 2025년 이후 초고령사회가 될 것으로 예측됨
- 제주도의 경우, 전국 평균보다 고령화지수가 약간 상회하는 수준으로 2000년 이전 이미 고령화사회로 진입하였고, 2015년 고령사회, 2025년 초고령사회에 진입할 것으로 예측됨

<표 2-4> 전국 및 제주도 출산률/노령화 추세

연도	합계출산률(가임여성 1인당)		노령화지수(%)	
	전국	제주	전국	제주
1970	4.01	4.73	3.07	5.15
1975	2.84	3.31	3.45	5.28
1980	2.14	2.49	3.82	5.08
1985	1.60	1.49	4.27	5.13
1990	1.72	1.83	5.12	5.97
1995	1.51	1.74	5.89	6.66
2000	1.26	1.49	7.22	8.24
2005	1.13	1.34	9.07	10.26
2010	1.16	1.36	10.96	12.32
2015	1.18	1.40	12.95	14.25
2020	1.22	1.47	15.61	16.39
2025	1.26	1.53	19.89	20.15
2030	-	-	24.28	24.57

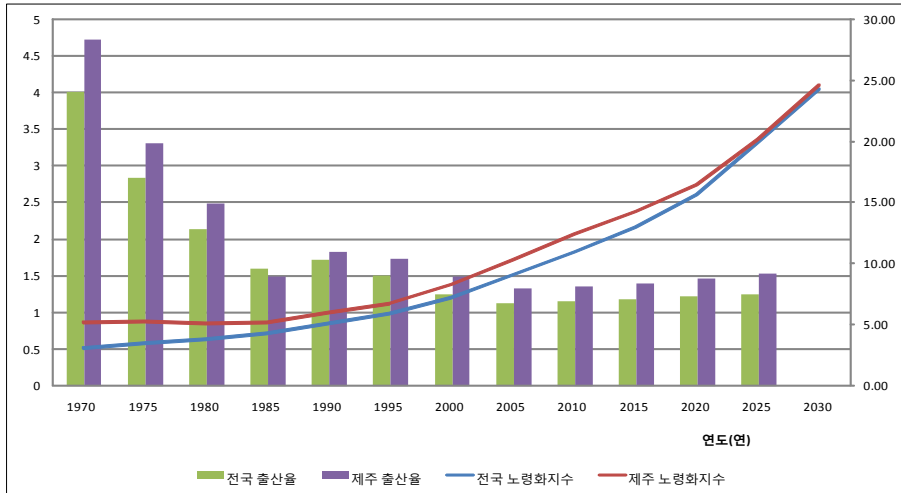
주1 : 합계출산률은 여자 1명이 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수

주2 : 노령화지수는 전체 인구에 대한 고령인구(65세 이상)의 비율

자료 : 통계청, KOSIS 국가통계포털

5) 유엔(UN)에서는 전체 인구에서 65세 이상의 노령인구비율이 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 분류하고 있음

- 이러한 저출산 및 고령화사회로 여건변화는 지금까지 대규모 및 표준화된 도시개발 방식에 상당한 영향을 미칠 것으로 예측됨
- 저출산/고령화 사회에 맞는 도시개발방식 및 입지변화, 소형 주택수요 증가, 노인요양/여가/레저시설 수요증가 등 다양한 변화가 예상됨



(그림 2-3) 전국 및 제주도 출산률/노령화 추세

### 3) 주택 여건과 도시개발

- 주택 여건변화는 도시개발사업과 밀접한 관련성을 가지고 있음
  - 제주도 주택수는 2010년 기준 151,347호이며, 유형별로는 단독주택 50.1%, 아파트 29.3%, 다세대주택 12.0%, 연립주택 6.7%, 비거주용 건물내 주택 1.9%로 구성됨
  - 제주도의 아파트 유형은 도시개발사업이 본격적으로 진행된 1980년대 이후 급증하기 시작하였는데, 1990년 5.9%에서 2010년 29.3%로 급증하였음
- 전국의 주택유형과 제주도를 비교해 보면, 가장 특징적인 것이 단독주택 유형의 강세와 아파트 유형의 꾸준한 증가로 볼 수 있음
  - 전국은 지난 2000년 아파트 유형이 47.7%로 단독주택 유형 37.1%를 앞서면서 2010년 현재 아파트가 59.0%로 절대적으로 높음
  - 제주도의 경우 아파트 유형이 1995년 이후 꾸준히 증가하였으나, 2010년 기준 단독주택 50.1%, 아파트가 29.3% 수준임

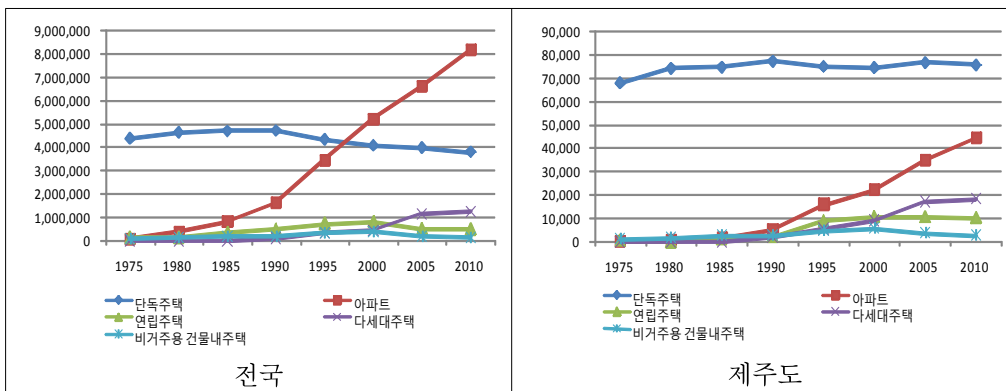
- 또한 제주도 주택유형 변화에서 다세대 주택 유형의 증가 추세가 특징임
  - 전국적으로 다세대 주택 유형은 1995년 이후 증가하여 2005년 이후에는 감소세에 있으나, 제주도의 경우 2010년 12.0%로 계속 증가하고 있음
- 이러한 제주도의 주택유형 변화는 1990년대 이후 도시개발사업이 아파트 유형 중심으로 이루어졌고, 동시에 다세대 주택 유형도 증가한 것으로 평가할 수 있으며 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 판단됨

<표 2-5> 전국 및 제주도 주택 유형 변화 추세

(단위: 호)

구분	주택종류	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
전국	단독주택	4,381,772	4,652,127	4,719,464	4,726,933	4,337,105	4,069,463	3,984,954	3,797,112
	아파트	89,248	373,710	821,606	1,628,117	3,454,508	5,231,319	6,626,957	8,185,063
	연립주택	164,718	161,795	349,985	487,506	734,172	812,872	520,312	503,630
	다세대주택	-	-	-	115,349	336,356	453,117	1,164,251	1,246,486
	비거주용 건물내주택	98,431	131,248	213,155	202,481	342,788	392,571	198,353	151,280
제주도	단독주택	67,930	74,418	74,892	77,464	75,083	74,532	76,798	75,781
	아파트	205	672	1,479	5,309	15,990	22,356	34,811	44,388
	연립주택	736	147	1,484	2,303	8,958	10,622	10,492	10,147
	다세대주택	-	-	-	1,848	5,554	8,974	17,059	18,154
	비거주용 건물내주택	1,223	1,858	2,656	2,911	4,692	5,843	4,029	2,877

자료 : 통계청, 인구주택총조사



(그림 2-4) 전국 및 제주도 주택 유형 변화 추세

#### 4) 토지이용 변화와 도시개발

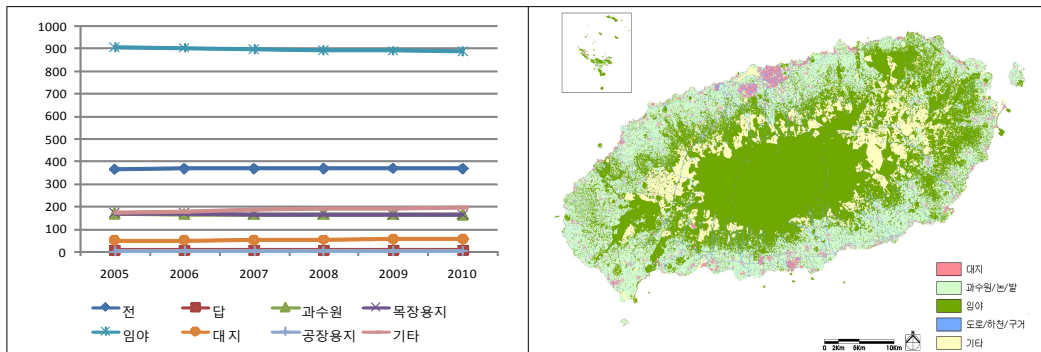
- 토지이용 변화는 도시개발 등으로 토지가 가지는 용도의 변화를 의미하며 크게 지목별/용도별 변화로 나타낼 수 있음
- 제주도의 2010년 기준 지목별 현황은 임야가 전체의 48.0%(887.53km<sup>2</sup>)로 가장 비중이 크며, 전 19.9%(368.47km<sup>2</sup>), 과수원이 8.9%, 목장용지 8.8% 순임
  - 지목별 토지변화 추세는 지난 5년간(2005~2010) 임야 19.08km<sup>2</sup>, 목장용지 8.11km<sup>2</sup>, 과수원 4.31km<sup>2</sup> 등의 순으로 감소한 반면, 전은 3.70km<sup>2</sup>, 대지 5.57km<sup>2</sup>, 공장용지 0.42km<sup>2</sup> 등이 증가하였음
  - 또한 기타 용지 부문이 지난 5년간 23.15km<sup>2</sup>로 증가하였는데, 여기에는 주유소, 창고, 도로용지가 증가한데 원인이 있으며 이는 도시개발 및 산업단지 개발에 따른 인프라 확장으로 인한 변화로 평가됨

<표 2-6> 제주도 지목별 토지이용 변화 추세

(단위: km<sup>2</sup>)

구분	합계	전	답	과수원	목장용지	임야	대지	공장용지	기타
2005	1,848.27	364.77	8.03	169.14	171.69	906.61	50.50	2.57	174.96
2006	1,848.44	368.41	7.91	165.14	170.69	904.08	51.72	2.65	177.84
2007	1,848.43	368.28	7.82	165.40	167.50	897.26	52.74	2.73	186.70
2008	1,848.50	368.94	7.70	165.37	166.47	892.36	53.55	2.86	191.26
2009	1,848.73	369.25	7.36	165.34	164.64	890.02	55.03	2.90	194.18
2010	1,848.85	368.47	7.27	164.83	163.58	887.53	56.07	2.99	198.11

자료: 제주특별자치도(각 년도), 제주통계연보



(그림 2-5) 제주도 지목별 토지이용 변화 추세

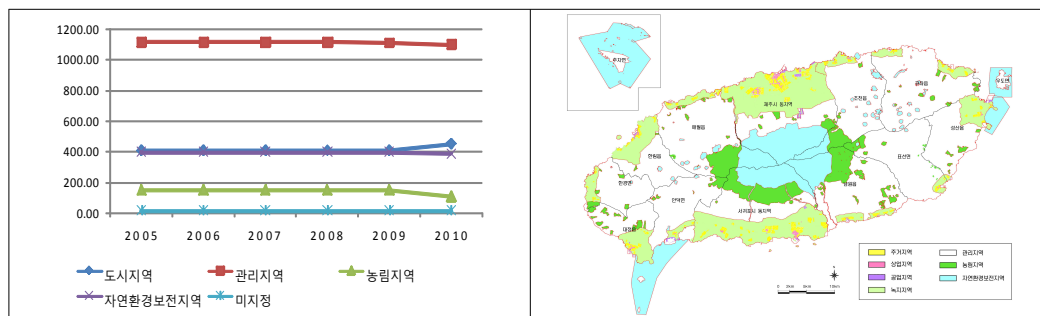
- 이러한 토지이용 변화는 각종 도시 및 주택개발사업이 주로 임야, 목장, 과수원 지목의 개발용지 전환으로 진행되었음을 의미함
  - 지목 중 임야, 목장, 과수원 용지 등은 도시외곽에 분포하는 용도로 도시 개발 사업이 외곽의 신개발 형태로 진행되었다는 것으로 평가할 수 있음
- 한편 제주도 용도지역 지정 변화추세는 2005년 이후 거의 변화가 없다가 2010년 큰 변화를 보이는데, 이는 광역도시계획과 도시관리계획이 새롭게 수립되면서 대규모 용도지역 변경이 있었기 때문으로 평가됨
  - 2010년 기준으로 도시지역은 22.0%(453.15km<sup>2</sup>), 관리지역 53.4%(1,101.78km<sup>2</sup>), 농림지역 5.2%, 자연환경보전지역 18.7%, 미지정 0.7%로 구성
- 용도지역별 변화 추세에서 도시지역이 2005년 대비 2010년 약 46km<sup>2</sup>가 증가하였고, 나머지 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역은 감소하였음
  - 이는 지난 5년간 도시개발 관련 사업이 크게 증가하면서 개발용지 수요를 반영한 용도지역 전환이 필요하였음을 의미함

<표 2-7> 제주도 용도지역 지정 변화 추세

(단위 : km<sup>2</sup>)

구분	합계	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경보전지역	미지정
2005	2,086.37	407.17	1116.73	149.90	397.23	15.34
2006	2,086.27	407.23	1116.57	149.90	397.23	15.34
2007	2,086.27	407.23	1116.57	149.90	397.23	15.34
2008	2,086.36	407.32	1116.57	149.90	397.23	15.34
2009	2,083.74	407.55	1113.06	150.59	397.21	15.34
2010	2,064.00	453.15	1101.78	107.94	385.97	15.17

자료: 제주특별자치도(각 년도), 제주통계연보



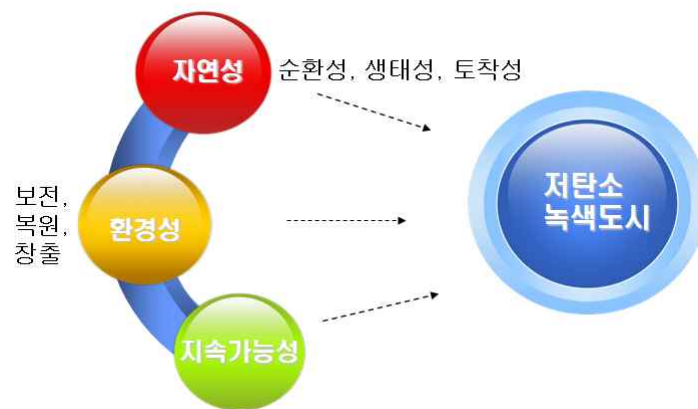
(그림 2-6) 제주도 용도지역 지정 변화 추세



## 2. 친환경 도시개발 여건 변화

### 1) 저탄소 녹색도시와 도시개발

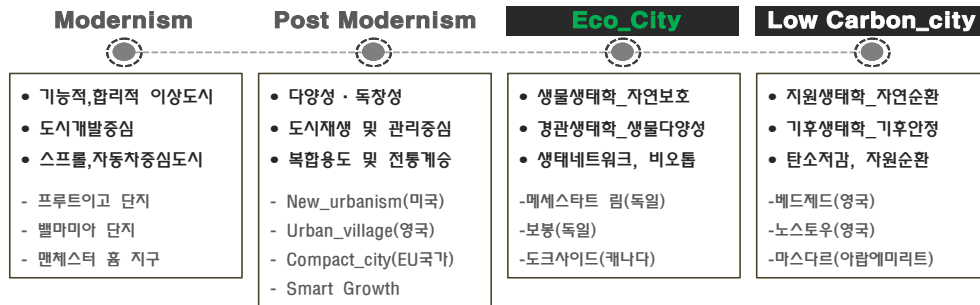
- 국토·도시분야에서 저탄소 개념은 녹색의 국토조성을 의미하여 왔음
  - 녹색국토 조성은 제4차 국토종합계획(건설교통부, 1999)에서 4대 목표인 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토 중 하나로 나타남
  - 녹색국토, 지속가능한 개발, 친환경적 국토의 개발 및 이용 등과 연관됨
- 저탄소 측면에서 도시개발은 환경친화적 저개발, 과소개발 혹은 미 이용된 지역을 개발하여 토지 절약과 토지이용의 효율성 향상 도모에 있음
  - 자연성, 환경성, 지속가능성 측면에서 저탄소 녹색도시를 조성하는 것임



(그림 2-7) 저탄소 녹색도시 개념도

- 저탄소 녹색도시의 도시계획의 패러다임 변화와 함께 설명할 수 있음
  - 모더니즘, 포스트모더니즘의 시대를 지나며 에코시티(Eco-city) 개념이 출현하였는데, 에코시티는 좁은 의미에서 쾌적한 자연환경만을 고려한다면 저탄소 녹색도시는 이러한 에코시티의 개념을 전반적으로 수용하면서 저탄소 개념이 결합된 형태라 할 수 있음
- 저탄소 녹색도시 조성정책은 다른 분야를 광범위하게 포함하고 있는데, 국내외 녹색도시 사례 시사점을 종합하면 다음과 같음(변병설, 2010)
  - 저탄소 녹색도시의 토지이용과 교통체계는 밀도, 대중교통, 녹지체계를 연계, 대중교통 중심의 밀도개발 방식을 하고 있음

- 에너지활용과 생태녹지 측면에서 신재생에너지 활용을 높이기 위한 에너지 설비와 도심부 열섬감소를 위한 녹지계획이 중요함
- 물 순환과 환경폐기물 측면에서 우수와 중수는 실내온도 조절과 녹지 관리에 사용하고, 폐기물은 재활용 에너지원으로 사용하고 있음
- 친환경 건축물 측면에서 재활용 및 재생산 가능한 재료를 사용하고, 에너지 효율을 높이기 위한 다각도의 시도를 하고 있다는 것임
- 따라서 저탄소 녹색도시 개발의 전망과 여건은 도시 내부 개발을 우선적으로 추진하고, 콤팩트한 도시개발 등 이동거리를 최소화하여 탄소배출 및 에너지 절약을 유도하는 방향으로 전개될 것으로 예측됨
- 제주도의 경우, 도시개발사업이 외곽으로 확산되면서 도심과의 이동거리 등이 멀어 탄소배출 및 에너지 측면에서 비효율적 도시형태가 나타나고 있음
- 또한 현재의 도시개발의 형태 및 입지는 구도심의 쇠퇴와 함께 도시외곽의 환경훼손 등을 유발하는 상황에 있다고 보임

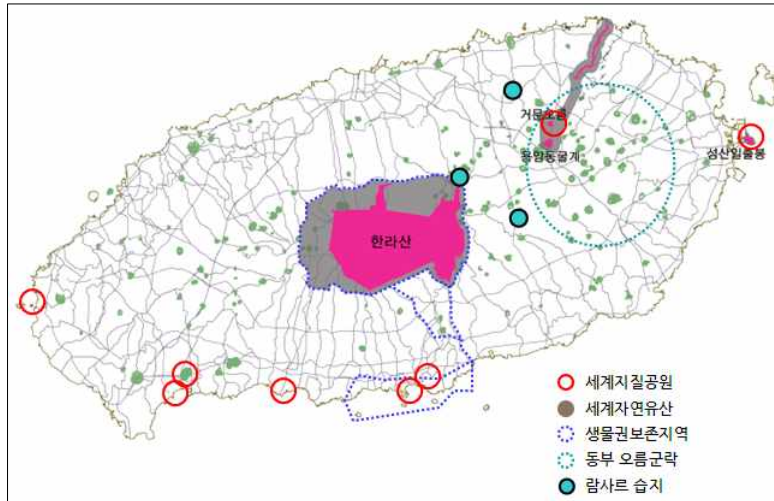


(그림 2-8) 저탄소 녹색도시 변천 과정

자료 : 변병설, 2010

## 2) 우수 환경 및 관광지역 부상과 도시개발

- 제주특별자치도는 국제자유도시를 지향하고 있는데, 이를 실현시킬 수 있는 가장 큰 경쟁력은 국제수준의 자연환경<sup>6)</sup>이라 할 수 있음
  - 이러한 제주도의 우수한 자연환경은 향후 도시개발 수요 및 방식에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단되며 새로운 변화를 요구하고 있음
- 6) 제주도의 자연환경은 유네스코(UNESCO)의 세계생물권보전지역 지정(2002), 세계자연유산등재(2007), 람사르습지 등록(2006, 2008, 2009, 2011), 세계지질공원(2010), 세계7대자연경관 선정(2011), 세계자연보전총회(WCC) 개최(2012) 등 국제적으로 인정받았음



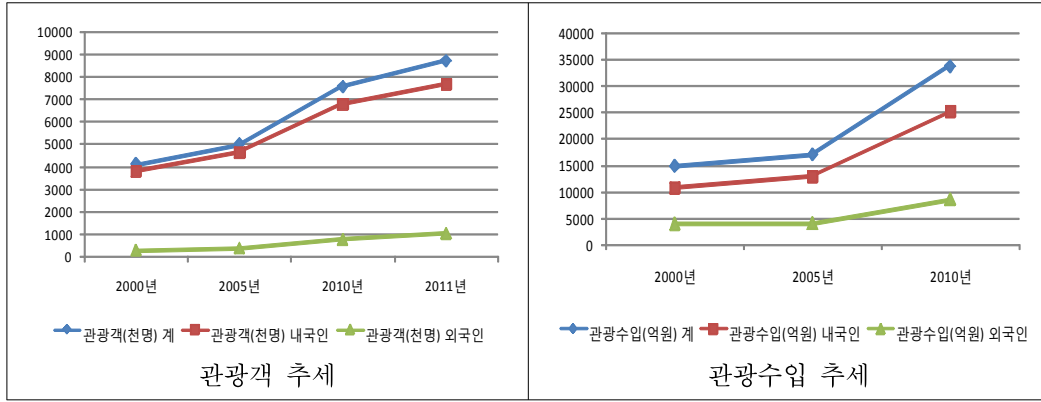
(그림 2-9) 제주도 자연환경 보전지역

- 이러한 제주도의 우수한 자연환경은 제주도가 우리나라를 넘어 세계적인 관광지로서 부상하게 하는 원동력으로 작용하고 있음
- 제주관광객은 2000년 411만명, 2005년 502만명, 2010년에는 758만명, 2011년 874만명에 이르고, 2012년에는 1,000만명에 이를 것으로 예상됨
- 특히 제주도의 외국인 관광객은 지난 2005년 이후 급증하여 연간 100만명을 넘고 있는데, 이는 중국인 관광객의 급증에 원인이 있음
- 제주도 관광객 연간 1,000만 시대, 중국인을 포함한 외국인 관광객의 급증은 향후 제주도 도시정책 및 개발의 변화를 요구하고 있음
- 무엇보다 제주국제자유도시 조성계획과 연계하여 내국인 관광객, 외국인 관광객을 위한 다양한 형태의 개발 사업이 추진될 것으로 예측됨

<표 2-8> 제주도의 관광객 및 관광수입 추세

구 분	관광객(천명)			관광수입(억원)		
	계	내국인	외국인	계	내국인	외국인
2000년	4,110	3,822	288	14,975	10,877	4,098
2005년	5,020	4,641	379	17,202	13,031	4,171
2010년	7,578	6,801	777	33,867	25,233	8,634
2011년	8,741	7,695	1,046	-	-	-

자료 : 제주특별자치도관광협회([www.hijeju.or.kr](http://www.hijeju.or.kr))



(그림 2-10) 제주도의 관광객 및 관광수입 추세

### 3) 환경 및 경관정책과 도시개발

- 제주도는 국내 타 지역과 달리 자연환경 보전측면에서 도시개발 관련 개발행위를 제한하는 절·상대 보전지역을 지정하여 운영하고 있음
  - 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 절·상대보전지역은 제주특별자치도 전체면적의 10.9%인 201.034km<sup>2</sup>임
  - 절대보전지역은 한라산, 기생화산, 계곡, 하천, 용암동굴, 야생동물의 서식지 등을 중심으로 지정되어 있으며 개발행위 제한이 강함
  - 상대보전지역은 절대보전지역을 제외한 지역 중 보전의 필요가 있는 지역으로 기생화산, 하천, 계곡, 주요도로변, 해안 등에 지정되어 있음

<표 2-9> 제주특별자치도 절·상대보전지역 지정 현황

(단위 : km<sup>2</sup>)

구 분	계	절대보전지역	상대보전지역
계	201.034	187.770	13.264
제주시	113.342	106.899	6.443
서귀포시	87.692	80.871	6.821

자료 : 제주특별자치도 고시 제2009-157호(2009.12.23)

- 또한, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 관리보전지역은 지하수자원·생태계·경관보전지구로 지정되어 있음

- 지하수자원·생태계·경관보전지구는 주로 한라산에서 중산간지역에 각각 보전등급이 높은 1등급~5등급으로 지정되어 개발행위가 제한됨

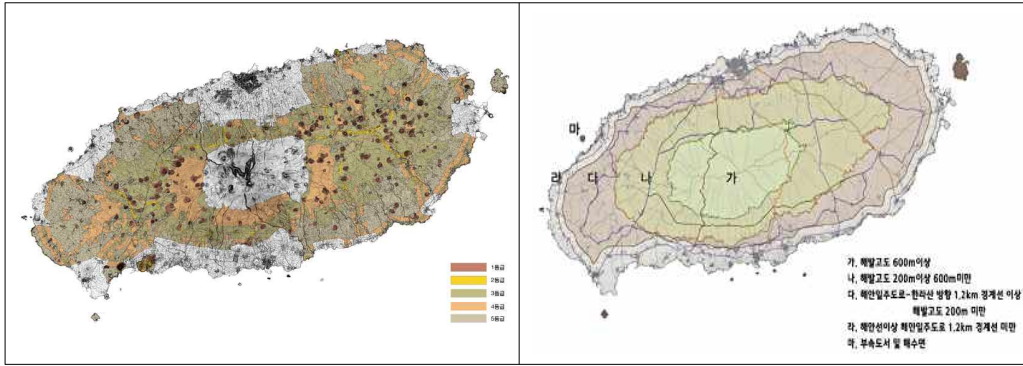
<표 2-10> 제주특별자치도 관리보전지역 지정 현황

(단위 : km<sup>2</sup>, %)

구 분	지하수자원보전지구			생태계보전지구			경관보전지구		
	면적(km <sup>2</sup> )		비율 (%)	면적(km <sup>2</sup> )		비율 (%)	면적(km <sup>2</sup> )		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	161.195	12.8	-	-	-
4-2등급	-	-	-	327.541	327.484	26.1	-	-	-
5등급	-	-	-	579.758	576.455	46.1	366.793	366.489	29.2

자료 : 제주특별자치도 고시 제2008-116호(2008.7.30)

- 한편, 제주특별자치도는 자연환경 보전을 위해 각종 개발사업의 인·허가 강화를 위해 경관관리계획 및 위원회를 운영하고 있음
  - 경관관리계획은 기본경관단위로 한라산을 정점으로 해안까지 해발고도에 따라 가, 나, 다, 라, 마의 5개로 구분하고, 특정경관단위로 주요 도로변, 동부지역 오름 군락, 세계자연유산지구, 특수목적에 의한 개발구역의 4개로 구분하여 개발사업에 대한 규제를 강화하여 운영하고 있음
  - 제주특별자치도 경관지침은 개발사업에서 부지조성(인공구조물의 직선화와 거대화 지양, 레벨 차이 최소화 등), 좌향(한라산, 오름, 해안선의 시각통로 확보, 자연 경관 우선 고려), 높이(오름 주변 하부경계선 1.2km 내 높이의 제한), 형태(거대 구조물의 지하화), 조망점(제주 전역 100개의 대표 조망점을 선정하여 경관관리)로 구체화하고 있음
- 이러한 제주특별자치도의 환경보전 용도지역의 운영, 경관관리계획 및 지침 운영의 강화는 도시개발 관련 사업이 환경 및 경관에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안으로 향후 그 기조가 계속 강화될 것으로 예측됨



(그림 2-11) 제주특별자치도 경관보전지구와 경관관리 단위도

### 3. 제주국제자유도시와 도시개발

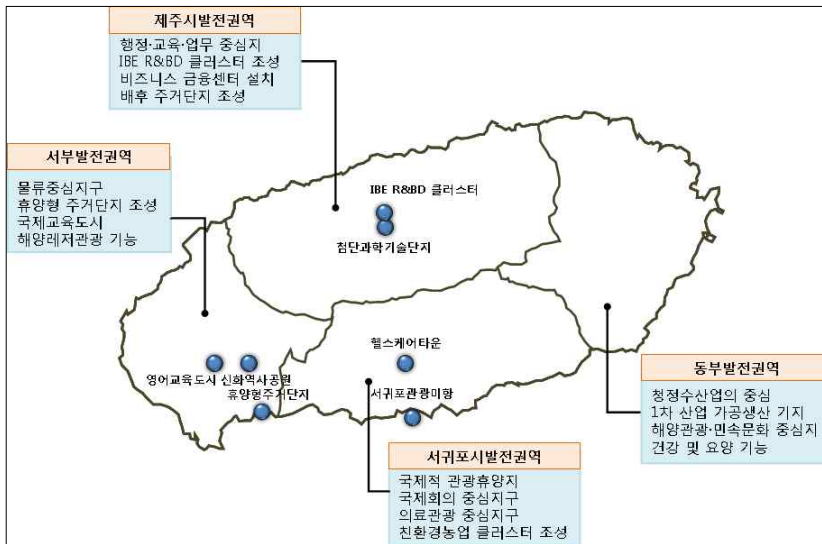
- 제주도가 지향하는 국제자유도시 추진을 위한 도시개발 관련 사업은 주요 핵심 및 전략 프로젝트 계획으로 추진되었음
- 현재 제주국제자유도시종합계획의 주요 개발사업은 6대 핵심 및 5대 전략 프로젝트에 총 6조 7,023억 원 투자를 계획하고 있음
  - 6대 핵심 프로젝트 사업비가 전체의 97.8%인 6조 5,533억 원이고, 5대 전략프로젝트는 2.2%인 1,490억 원으로 사업비의 대부분이 핵심 프로젝트에 투입될 계획임
  - 주요 개발사업의 사업비 규모는 휴양형 주거단지가 1조 7,981억 원으로 가장 크고, 서귀포 관광 미항이 1,430억 원으로 가장 작음
  - 핵심 프로젝트 중에는 신화역사공원의 사업 면적이 400만㎡으로 가장 크고, 서귀포 관광 미항이 19.8만㎡으로 가장 작음
- 제주국제자유도시 주요 개발사업은 제주도 내 도시개발사업과 연계성 확보 측면, 수요 측면에서 반드시 고려할 사업임
  - 제주국제자유도시 핵심프로젝트는 도시개발 관련 사업과 같은 주거 중심이 아닌 관광, 레저, 휴양 등이 중심으로 추진되고 있음
  - 그러나, 제주국제자유도시 핵심프로젝트와 기존 도시개발사업 간의 연계성 강화 측면에서 시너지가 창출되는 방안으로 개선될 필요가 있음

<표 2-11> 제주국제자유도시 핵심·전략 프로젝트 추진 현황

구분	사업명	사업 면적(천㎡)	사업비(억원)	사업 기간
합계	-	-	67,023	-
핵심 프로젝트	계	-	65,533	-
	첨단과학기술단지	1,094	4,526	2003~2011
	휴양형 주거단지	744	17,981	2008~2016
	신화·역사공원	4,000	15,945	2003~2015
	서귀포 관광미항	198	1,430	2003~2013
	제주헬스케어타운	1,539	7,845	2008~2015
제주영어교육도시	3,792	17,806	2008~2015	
전략 프로젝트	계	-	1,490	-
	쇼핑아울렛	330	731	-
	생태공원	5,000	759	-
	공항자유무역지역	324	-	-
	중문관광단지 확충	153	-	-
	제2첨단과기단지	-	-	-

자료 : 제주특별자치도, 2011, 제2차 제주국제자유도시 종합계획

- 한편, 제2차 제주국제자유도시종합계획에서는 기존의 6개로 설정되어 있던 발전권역을 4개로 축소하여 개발사업 권역을 설정하였음
- 제주시발전권역, 서귀포시발전권역, 동부발전권역, 서부발전권역으로 설정



(그림 2-12) 제2차 제주국제자유도시종합계획 권역 및 주요 사업

자료 : 제주특별자치도, 2011

## 제3장 도시개발사업 특성 분석

### 1. 도시개발의 개념 및 제도

#### 1) 개념적 정의

- 2000년 「도시개발법」 제정 이전의 도시개발의 개념은 넓은 의미로는 “도시공간에서 일어날 수 있는 모든 종류, 모든 크기의 개발”, 제도적 의미로는 “도시개발사업”만을 의미하였음(안건혁, 1997)
  - 도시개발은 “아직 도시적 형태와 기능을 지니지 않은 토지를 도시적 기능을 부여하기 위해 형태를 바꾸고 용도를 부여하는 행위 및 기존 시가지지를 정비하거나 재개발하는 행위”로 정의됨
- 여기에서 도시개발에 대한 개념적 정의는 그 범위나 방식에 따라 광의적 또는 협의적 개념으로 폭넓게 논의되고 있다고 할 수 있음
  - 도시개발 관련 제도와 관련하여 광의적 개념으로 “도시개발사업 관련 제도는 물론 계획제도, 토지이용제도를 포함하는 형태”로 정의될 수 있음
  - 협의적 개념으로 “도시개발 사업 측면에서 도시개발행위 자체에 국한하여 개발행위의 인·허가부터 개발행위 종료 시까지 제반요건 및 절차를 규정하는 법률로 도시개발제도”로 한정할 수 있음
- 국토해양부(2008)는 도시개발에 대해 “도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모하기 위한 일련의 의도적 개발 행위로서 도시계획의 이념을 실현시키는 행위”로 정의하고 있음
  - 도시계획사업과 도시개발사업간의 관련성과 관련하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제11호에 의하여 "도시관리계획을 시행하기 위한 사업으로 도시계획시설사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업"을 의미함
  - 이 중 도시개발사업은 종전의 토지구획정리사업, 일단의 주택지조성사업 등을 통합한 개발사업으로 국토계획법상의 도시계획사업을 실현하는 가장 기본적인 수단이며 최근의 도시패러다임 변화에 대응할 수 있는 가장 적합한 사업으로 정의하고 있음



## 2) 도시개발사업 변천과정

- 도시개발사업이 제도적으로 정착한 것은 2000년 「도시개발법」이 제정되면서부터이며 이전에 도시개발사업은 관련 법에 의해 추진되었음
  - 여기에서 도시개발사업은 협의의 개념적 측면에서 접근한 것임
- 「도시개발법」 제정 이전의 도시개발 관련 사업은 토지구획정리사업, 도시계획사업, 대지조성사업, 택지조성사업의 방식으로 추진됨
  - 「토지구획정리사업법」에 의한 토지구획정리사업, 「도시계획법」에 의한 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지 조성사업, 시가지 조성사업, 「주택건설촉진법」에 의한 대지조성사업, 「택지개발촉진법」에 의한 택지조성사업 등으로 구분됨
  - 이러한 도시개발 관련 사업은 사업 추진방식의 비효율성, 중복성 등의 문제 제기로 2000년 「도시개발법」 제정으로 유사사업을 포괄하여 시행할 수 있도록 사업체계가 일원화되었음
- 현행 도시계획체계는 도시개발 관련사업을 포함하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 광역도시계획 → 도시기본계획 → 도시관리계획 → 지구단위계획으로 체계화 됨
- 또한 「도시개발법」 제정 이후, 도시개발 관련 법 및 사업 방식이 체계화됨
  - 기존의 「도시계획법」에 의한 개발사업(일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업)과 「토지구획정리사업법」에 의한 토지구획정리사업은 「도시개발법」의 도시개발 사업으로 개편되었음
  - 그리고, 「택지개발촉진법」의 택지개발사업은 유지되었고, 도시채정비촉진사업과 보급자리 주택사업 등이 정비형 개발사업으로 추가되었음
  - 또한, 기존의 재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업은 「도시 및 주거환경정비법」으로 통합되어 정비형 개발사업으로 개편됨
- 이러한 각종 법체계 내에서 도시개발 관련 사업이 추진되고 있으며, 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되면서 도시개발 관련 사업의 권한이 이양되었음
  - 제252조(도시개발에 관한 특례), 제253조(택지개발에 관한 특례) 적용

제252조(도시개발에 관한 특례) ① 삭제 <2011.5.23>  
 ② 「도시개발법」 제11조제1항제1호에도 불구하고 제주자치도의 경우에는 행정시장을 도시개발사업의 시행자로 지정할 수 있다. <신설 2007.8.3>  
 ③ 「도시개발법」 제3조제1항에 따라 지정된 개발구역 안의 도시개발사업의 시행자를 지정하는 경우 「도시개발법」 제11조제2항 후단에도 불구하고 도시개발사업을 시행하는 자가 행정시장인 경우에는 도지사가 이를 지정한다.  
 ④ 「도시개발법」 제5조제5항, 제11조제2항, 제32조제3항, 제58조제2항 후단 및 제61조제2항에 따른 국토해양부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.

제253조(택지개발에 관한 특례) ① 「택지개발촉진법」 제7조제1항에 따른 국토해양부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.  
 ② 도지사는 「택지개발촉진법」 제3조제2항에도 불구하고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「주택법」 제85조에 따른 시·도주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 제1항에 따라 택지개발지구를 지정할 수 있다. <개정 2011.5.30>  
 ③ 제1항에 따라 택지개발사업시행자로 지정된 자는 「택지개발촉진법」 제3조제2에도 불구하고 도지사에게 택지개발지구의 지정을 제안할 수 있다.  
 ④ 제1항에 따라 도지사의 권한으로 된 사항에 대하여는 「택지개발촉진법」 제27조에 따른 행정심판은 국토해양부장관이 아닌 도지사에게 제기하여야 한다.

<표 3-1> 도시개발사업 관련 법체계 구성

기존		개편	
법률	관련 사업	법률	관련사업
도시계획법	일단의 주택지조성사업	도시개발법	·도시개발사업
	일단의 공원용지조성사업		
토지구획정리사업법	토지구획정리사업		
택지개발촉진법	택지개발사업	택지개발촉진법	·택지개발사업
-	-	도시재정비촉진을 위한 특별법	·도시재정비촉진사업
-	-	보급자리주택건설 등에 관한 특별법	·보급자리 주택사업
도시재개발법	재개발사업	도시 및 주거환경정비법	·주거환경개선사업 ·주택재개발사업 ·주택재건축사업 ·도시환경정비사업 ·도시형생활주택사업
주택건설촉진법	재건축사업		
도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법	주거환경개선사업		
주택건설촉진법	대지조성사업	주택법	·주택건설사업 ·대지조성사업
-	-	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	·역세권 개발사업
산업입지 및 개발에 관한 법률	산업단지 조성사업	산업입지 및 개발에 관한 법률	·산업단지 조성사업
유통단지개발촉진법	유통단지 조성사업	유통단지개발촉진법	·유통단지 조성사업

### 3) 도시개발 조례 운영 현황

- 「도시개발법」의 지방자치단체 위임사항에 따라 자체적으로 도시개발 조례를 제정·시행하는 전국 지방자치단체는 광역자치단체 9곳(제주특별자치도 포함), 기초자치단체는 23곳으로 조사됨<sup>7)</sup>
- 전국 지방자치단체 도시개발 조례 운영의 지역별 분포 특성
  - 도시개발 조례 운영과 관련하여 특·광역시는 자치구에 대한 별도의 조례보다 광역자치단체 차원에서 조례를 운영하고 있음
  - 또한 기초자치단체 차원에서 경기도가 11곳으로 가장 많은데, 이는 도시개발사업에 대한 수요가 많은 지역특성을 반영한 것으로 판단됨
- 제주특별자치도의 경우, 제주시에서 운영되던 도시개발 조례가 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 권한 이양을 통해 광역자치단체 차원으로 통합되어 운영되고 있음

<표 3-2> 전국 지방자치단체 도시개발 조례 제정 현황

구분	광역자치단체	기초자치단체
서울특별시	-	-
부산광역시	-	-
인천광역시	-	-
대구광역시	·대구광역시	-
대전광역시	·대전광역시	-
광주광역시	·광주광역시	-
울산광역시	·울산광역시	-
경기도	-	·구리시, 수원시, 양주시, 여주군, 오산시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 하남시
강원도	-	-
충청북도	·충청북도	·청주시
충청남도	·충청남도	·당진군, 서산시
전라북도	·전라북도	·전주시, 군산시, 남원시, 익산시, 임실군, 정읍시
전라남도	-	·나주시
경상북도	-	·구미시, 안동시
경상남도	·경상남도	-
제주특별자치도	·제주특별자치도	-
합계	9곳	23곳

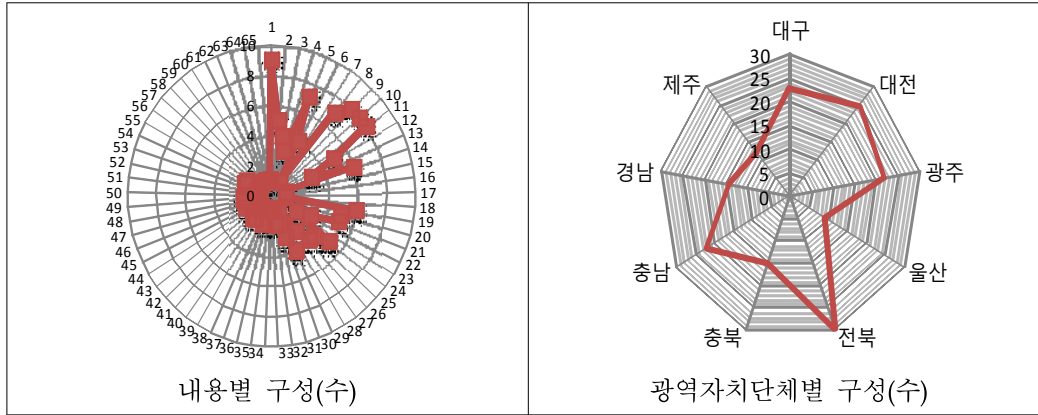
7) 행정안전부 자치법규정보시스템(ELIS)의 도시개발 조례 자료를 수집하였음

- 전국 광역자치단체 9곳에서 운영하는 도시개발조례의 구성 특성을 파악하기 위해 각 조례가 포함하는 내용을 상호 비교·분석하고자 하였음
- 광역자치단체별 도시개발 조례는 지역특성에 따라 다르게 제정되어 있었음
  - 구성 내용 중 목적, 정의, 적용범위, 공청회, 조합의 정관작성 기준, 과소 토지의 기준, 시행규칙, 시행일, 도시개발특별회계 등의 설치, 도시개발채권의 발행 등의 기본적인 사항을 규정하는 내용이 가장 많았음
  - 지역별로는 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시 등 대도시지역은 도시개발특별회계 등의 설치, 특별회의 재원, 특별회계 자금의 용자, 도시개발채권 발행 등에 대한 규정이 많이 포함되어 있음
  - 전라북도, 충청북도, 충청남도는 도시개발특별회계의 설치, 도시개발채권의 발행을 중심으로 선택적으로 내용이 구성된 특성을 보였음
  - 제주특별자치도의 경우, 목적, 공청회, 과소 토지 기준, 시행일, 수익금의 경과조치 등 기본적인 구성과 함께 특별회계 보조의 범위, 용자의 범위, 용자의 전용, 타 회계의 전용 등의 특성을 보였음

<표 3-3> 전국 광역자치단체 도시개발 조례 구성 비교

내용 구성	광역자치단체									
	합계	대구	대전	광주	울산	전북	충북	충남	경남	제주
1.목적	9	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2.정의	5		●		●	●		●	●	
3.적용범위	4		●			●	●		●	
4.주민공청회 및 의견청취 대상 범위	3						●	●	●	
5.공청회	7	●	●	●	●	●			●	●
6.주민의견 반영	4					●	●	●	●	
7.비용부담	1								●	
8.조합의 정관작성 세부기준	7		●	●	●	●	●	●	●	
9.과소토지의 기준	8	●	●	●	●	●	●		●	●
10.시행규칙	8	●	●	●	●	●	●	●	●	
11.시행일	8	●	●		●	●	●	●	●	●
12.경과조치	5		●			●	●	●	●	
13.중전의 인·허가에 관한 경과조치	3	●					●		●	
14.수익금 등에 대한 경과조치	6	●	●			●	●		●	●
15.도시개발구역 지정요청	1			●						
16.도시개발구역지정의 제안	1			●						
17.준공검사	1			●						
18.청산금의 징수 및 교부	1			●						
19.도시개발특별회계 등의 설치	6	●	●	●		●	●	●		

내용 구성	광역자치단체									
	합계	대구	대전	광주	울산	전북	충북	충남	경남	제주
20.특별회계의 재원	5	●	●	●		●		●		
21.특별회계의 운용 및 관리	5	●	●	●		●		●		
22.특별회계 자금의 융자	3	●	●	●						
23.융자금의 상환	2	●		●						
24.도시개발채권의 발행	5	●	●	●		●		●		
25.채권의 이율	4	●	●	●				●		
26.채권의 상환	4	●	●	●				●		
27.채권의 매입	3	●	●	●						
28.관계서류의 인계	1			●						
29.채권 취급기관 감독	4	●	●	●		●				
30.권한의 위임	3	●		●		●				
31.융자사무의 위탁	2	●		●						
32.주사무소 소재지	2	●				●				
33.대의원회	1	●								
34.토지평가협의회의 구성	1	●								
35.채권의 증권거래소 상장	1	●								
36.도시개발사업의 시행규정	1		●							
37.위원회 구성	2		●			●				
38.자금운용 계획	1		●							
39.채권의 등록	1		●							
40.다른조례의 폐지	2		●				●			
41.다른조례의 개정	2		●			●				
42.정관작성 기준에 대한 경과조치	1				●					
43.과소토지의 기준 신설에 따른 경과조치	1				●					
44.공람공고에 대한 비용부담	1					●				
45.회계공무원 관직지정	2					●		●		
46.융자조건	1					●				
47.도시개발채권의 관리	1					●				
48.도시개발채권 중도상환	2					●		●		
49.도시개발채권의 매입대상 및 금액	2					●		●		
50.매입필증의 교부	1					●				
51.매입필증의 재발행	1					●				
52.매입필증의 접수	1					●				
53.기구 및 직위 명칭변경 등의 경과조치	1					●				
54.주민의견 청취	2						●	●		
55.특별회계 운용계획	2						●	●		
56.공채의 매출 및 상환업무의 위탁	1							●		
57.공채원리금의 상환절차	1							●		
58.공채의 매출 및 상환업무 감독	1							●		
59.공청회개최에 대한 비용부담	1									●
60.특별회계 보조의 범위	1									●
61.특별회계 융자의 범위	1									●
62.특별회계 융자의 조건	1									●
63.타 회계에서의 전용	1									●
64.중전의 특별회계에 관한 경과조치	1									●
65.중전의 조례에 의한 행위에 관한 경과 조치	1									●
합계	172	23	25	22	9	30	15	22	14	12



(그림 3-1) 전국 광역자치단체 도시개발 조례 운영 특성

주 : 내용별 구성의 숫자는 <표 3-3>의 항목번호임

## 2. 도시개발사업 방식

- 도시개발사업은 개념적 정의와 법·제도적 고찰과정에서 「도시개발법」에 의한 도시개발사업(토지구획정리사업 포함)과 「택지개발촉진법」의 택지개발사업으로 정리될 수 있음
- 본 연구에서는 도시개발사업의 중점 분석 대상을 도시개발사업(기존 도시계획사업, 토지구획정리사업), 택지개발사업으로 한정하였음

### 1) 도시개발사업

- 「도시개발법」에 의한 도시개발사업은 다음과 같이 정의됨

도시개발법 제2조(정의) 2. “도시개발사업”이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

- 기존의 도시개발사업은 인구, 산업 수용을 위한 단일목적의 특별법 중심으로 사업을 수행해 왔으며, 이러한 개별법적 접근은 사업자간의 중복이나 절차 미비로 체계적인 도시개발을 수행하는 데 한계가 있었음
- 이러한 도시개발사업의 문제점을 해소하기 위해서 2000년 「도시계획법」상의 도시계획사업(시가지조성사업, 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지 조성사업)과 토지구획정리사업을 「도시개발법」에 의한 도시개발사

업으로 통합함

- 도시개발사업 구역의 지정 기준은 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 지정할 수 있도록 하고 있음
  - 광역도시계획 및 도시기본계획과의 부합 여부, 개발구역의 규모나 위치 등의 합리성, 도시기본시설의 설치 가능성 및 수용능력, 해당 개발구역과 인근지역의 자연환경 및 생태계에 미치는 영향 등임

도시개발법 제3조(도시개발구역의 지정 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다. <개정 2008.3.28, 2009.12.29>

1. 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)
2. 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장(이하 "대도시 시장"이라 한다)

② 도시개발사업이 필요하다고 인정되는 지역이 둘 이상의 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 이 조 및 제8조에서 "대도시"라 한다)의 행정구역에 걸치는 경우에는 관계 시·도지사 또는 대도시 시장이 협의하여 도시개발구역을 지정할 자를 정한다.

③ 국토해양부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제1항과 제2항에도 불구하고 도시개발구역을 지정할 수 있다. <개정 2009.12.29>

- 도시개발사업의 지정구역은 도시계획구역 내(주거·상업·공업지역 또는 자연녹지지역, 생산녹지지역), 도시계획구역 밖(개발이 가능한 용도로 지정된 지역, 자연녹지지역, 계획관리지역) 등으로 구분될 수 있음

도시개발법 시행령 제2조(도시개발구역의 지정대상지역 및 규모) ① 「도시개발법」(이하 "법"이라 한다) 제3조에 따라 도시개발구역으로 지정할 수 있는 대상지역 및 규모는 다음과 같다. <개정 2011.12.30>

1. 도시지역
  - 가. 주거지역 및 상업지역: 1만 제곱미터 이상
  - 나. 공업지역: 3만 제곱미터 이상
  - 다. 자연녹지지역: 1만 제곱미터 이상
  - 라. 생산녹지지역(생산녹지지역이 도시개발구역 지정면적의 100분의 30 이하인 경우만 해당된다): 1만 제곱미터 이상
2. 도시지역 외의 지역: 30만 제곱미터 이상. 다만, 「건축법 시행령」 별표 1 제2호의 공동주택 중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우로서 다음 요건을 모두 갖춘 경우에는 20만 제곱미터 이상으로 한다.

- 또한 도시개발사업 지정 규모는 개발대상 토지면적의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받으면 민간법인도 도시개발구역 지정 제안 가능함
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 취락지구 또는 개발진흥

지구로 지정된 지역, 지구단위계획구역으로 지정된 지역 또는 국토해양부장관이 국가균형발전을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 개발구역으로 지정하고자 하는 지역, 지정권자가 계획적인 도시개발의 필요성이 있다고 인정하는 지역에 대하여 상기면적 이하의 경우에도 개발구역으로 지정 가능하도록 하고 있음

도시개발법 시행령 제2조(도시개발구역의 지정대상지역 및 규모) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 법 제3조에 따라 도시개발구역을 지정하는 자(이하 "지정권자"라 한다)가 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정하는 지역에 대하여는 제1항 및 제2항에 따른 제한을 적용하지 아니한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항에 따른 취약지구 또는 개발진흥지구로 지정된 지역
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역으로 지정된 지역
3. 국토해양부장관이 국가균형발전을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 도시개발구역으로 지정하려는 지역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제4호에 따른 자연환경보전지역은 제외한다)
- ④ 도시개발구역으로 지정하려는 지역이 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우에는 국토해양부령으로 정하는 기준에 따라 도시개발구역을 지정하여야 한다.
- ⑤ 같은 목적으로 여러 차례에 걸쳐 부분적으로 개발하거나 이미 개발한 지역과 붙어 있는 지역을 개발하는 경우에 국토해양부령으로 정하는 기준에 따라 도시개발구역을 지정하여야 한다.

- 도시개발사업 구역이 지정되면 도시개발계획을 수립하도록 하고 있는데, 「도시개발법」에서는 개발계획서 포함할 내용을 상세히 제시하고 있음
  - 도시개발사업 시행을 위한 도시개발계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 광역도시계획, 도시기본계획과 정합성을 유지해야 함
  - 또한, 도시개발구역을 지정할 때에 지정 목적, 시행 방식 및 인구수용 계획 등 대통령령으로 정하는 사항에 관한 계획을 수립해야 함

도시개발법 제5조(개발계획의 내용) ① 개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제13호부터 제16호까지의 규정에 해당하는 사항은 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획에 포함시킬 수 있다. <개정 2011.9.30>

1. 도시개발구역의 명칭·위치 및 면적
2. 도시개발구역의 지정 목적과 도시개발사업의 시행기간
3. 제3조의2에 따라 도시개발구역을 둘 이상의 사업시행지구로 분할하거나 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 하나의 구역으로 결합하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 분할이나 결합에 관한 사항
4. 도시개발사업의 시행자에 관한 사항
5. 도시개발사업의 시행방식
6. 인구수용계획



7. 토지이용계획
- 7의2. 제25조의2에 따라 원형지로 공급될 대상 토지 및 개발 방향
8. 교통처리계획
9. 환경보전계획
10. 보건의료시설 및 복지시설의 설치계획
11. 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
12. 재원조달계획
13. 도시개발구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치에 필요한 비용의 부담 계획
14. 수용(收用) 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 "토지등"이라 한다)가 있는 경우에는 그 세부목록
15. 임대주택건설계획 등 세입자 등의 주거 및 생활 안정 대책
16. 제21조의2에 따른 순환개발 등 단계적 사업추진이 필요한 경우 사업추진 계획 등에 관한 사항
17. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

- 도시개발사업의 시행자는 지정권자가 지정하나, 도시개발구역의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 토지 소유자나 조합을 시행자로 지정하여 추진하도록 하고 있음(특정 사유가 있을 때에는 지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 자를 시행자로 지정할 수 있음)

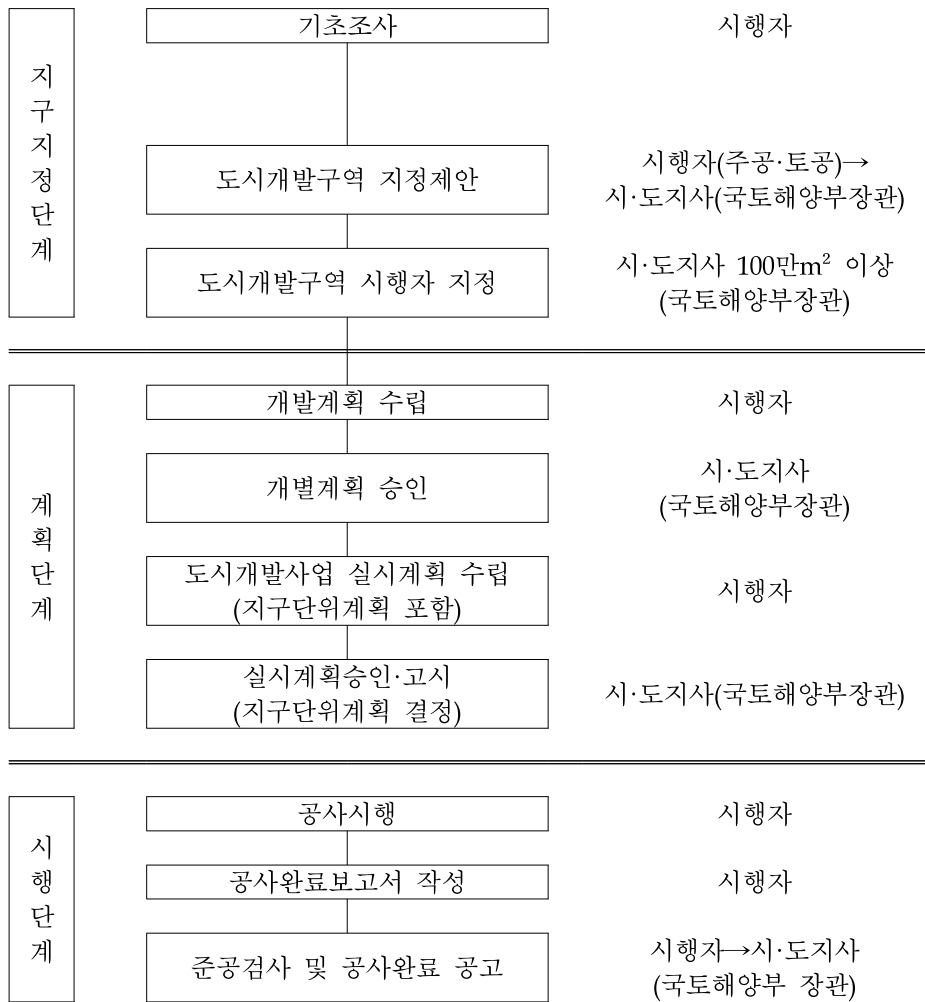
도시개발법 제11조(시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 "시행자"라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지 소유자나 제6호의 조합을 시행자로 지정한다. <개정 2010.4.15, 2011.9.30, 2012.1.17>

1. 국가나 지방자치단체
2. 대통령령으로 정하는 공공기관
3. 대통령령으로 정하는 정부출연기관
4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사
5. 도시개발구역의 토지 소유자(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 면허를 받은 자를 해당 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 보며, 제21조에 따른 수용 또는 사용 방식의 경우에는 도시개발구역의 국공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말한다)
6. 도시개발구역의 토지 소유자(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 면허를 받은 자를 해당 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다)가 도시개발을 위하여 설립한 조합(도시개발사업의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에만 해당하며, 이하 "조합"이라 한다).

- 도시개발사업 실시계획의 작성 및 인가
  - 시행자는 도시개발사업에 관한 실시계획을 작성하며 실시계획은 지구단위 계획에 포함되어야 하며, 지구단위계획의 수립기준에 따라 작성해야 함

- 지정권자가 실시계획을 작성하거나 인가하는 경우, 국토해양부 장관인 지정권자는 시·도지사의 의견을, 시·도지사인 지정권자는 시장·군수 또는 구청장의 의견을 미리 들어야 함(법 제17조 제3항)

도시개발법 제17조(실시계획의 작성 및 인가 등) ① 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시개발사업에 관한 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 작성하여야 한다. 이 경우 실시계획에는 지구단위계획이 포함되어야 한다.  
 ② 시행자(지정권자가 시행자인 경우는 제외한다)는 제1항에 따라 작성된 실시계획에 관하여 지정권자의 인가를 받아야 한다.  
 ③ 지정권자가 실시계획을 작성하거나 인가하는 경우 국토해양부장관이 지정권자이면 시·도지사 또는 대도시 시장의 의견을, 시·도지사가 지정권자이면 시장(대도시 시장을 제외한다)·군수 또는 구청장의 의견을 미리 들어야 한다.



(그림 3-2) 도시개발사업 시행절차

## 2) 택지개발사업

- 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업은 다음과 같이 정의됨

택지개발촉진법 제2조(용어의 정의) 4. "택지개발사업"이란 일단(一團)의 토지를 활용하여 주택건설 및 주거생활이 가능한 택지를 조성하는 사업을 말한다.

- 이러한 택지개발사업은 도시개발을 목적으로 토지를 취득하는 행위, 즉 택지를 개발 또는 조성하는 행위, 그리고 효율적으로 개발된 택지를 분양·공급하는 일련의 도시개발과정을 말함
- 택지개발사업지구의 지정은 주택·택지의 수요가 필요하다고 인정되는 경우, 시·도지사가 지정하도록 하고 있음

제3조(택지개발지구의 지정 등) ① 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 「주택법」 제7조제1항에 따른 주택종합계획 중 주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항(이하 "택지수급계획"이라 한다)에서 정하는 바에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 택지개발지구로 지정(지정한 택지개발지구를 변경하는 경우를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다. 이 경우 택지개발사업이 필요하다고 인정되는 지역이 둘 이상의 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 걸치는 경우에는 관계 시·도지사가 협의하여 지정권자를 정한다.

- 택지개발사업 시행자는 국가 및 지방자치단체, 한국토지주택공사, 「주택법」에서 정하는 택지개발지구 토지면적 비율 이상으로 규정하고 있음

택지개발촉진법 제7조(택지개발사업의 시행자 등) ① 택지개발사업은 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정하는 자(이하 "시행자"라 한다)가 시행한다.

1. 국가·지방자치단체
2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 "한국토지주택공사"라 한다)
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사
4. 「주택법」 제9조에 따른 등록업자(이하 "주택건설등 사업자"라 한다)로서 지정하려는 택지개발지구의 토지면적 중 대통령령으로 정하는 비율 이상의 토지를 소유하거나 소유권 이전계약을 체결하고 도시지역의 주택난 해소를 위한 공익성 확보 등 대통령령으로 정하는 요건과 절차에 따라 제1호부터 제3호까지에 해당하는 자(이하 "공공시행자"라 한다)와 공동으로 개발사업을 시행하는 자. 이 경우 대통령령으로 정하는 비율은 다음 각 목의 구분에 따른 범위에서 정한다.
  - 가. 공공시행자가 보금자리주택건설 등 시급한 필요에 따라 주택건설등 사업자에게 공동으로 개발사업의 시행을 요청하는 경우: 100분의 20 이상 100분의 50 미만의 범위
  - 나. 주택건설 등 사업자가 토지 취득 또는 사업계획 승인 등의 어려움을 해소하기 위하여 공공시행자에게 공동으로 개발사업의 시행을 요청하는 경우: 100분의 50 이상 100분의 70 미만의 범위

- 택지개발사업 지정권자는 택지개발지구 지정시 택지개발계획을 수립해야 함
  - 여기에서 「택지개발촉진법」 ①법 제8조제1항제5호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 사항"은 시행령 제7조 ①의 1. 택지개발계획, 2. 시행자의 명칭 및 주소와 대표자의 성명, 3. 개발하려는 토지의 위치와 면적임

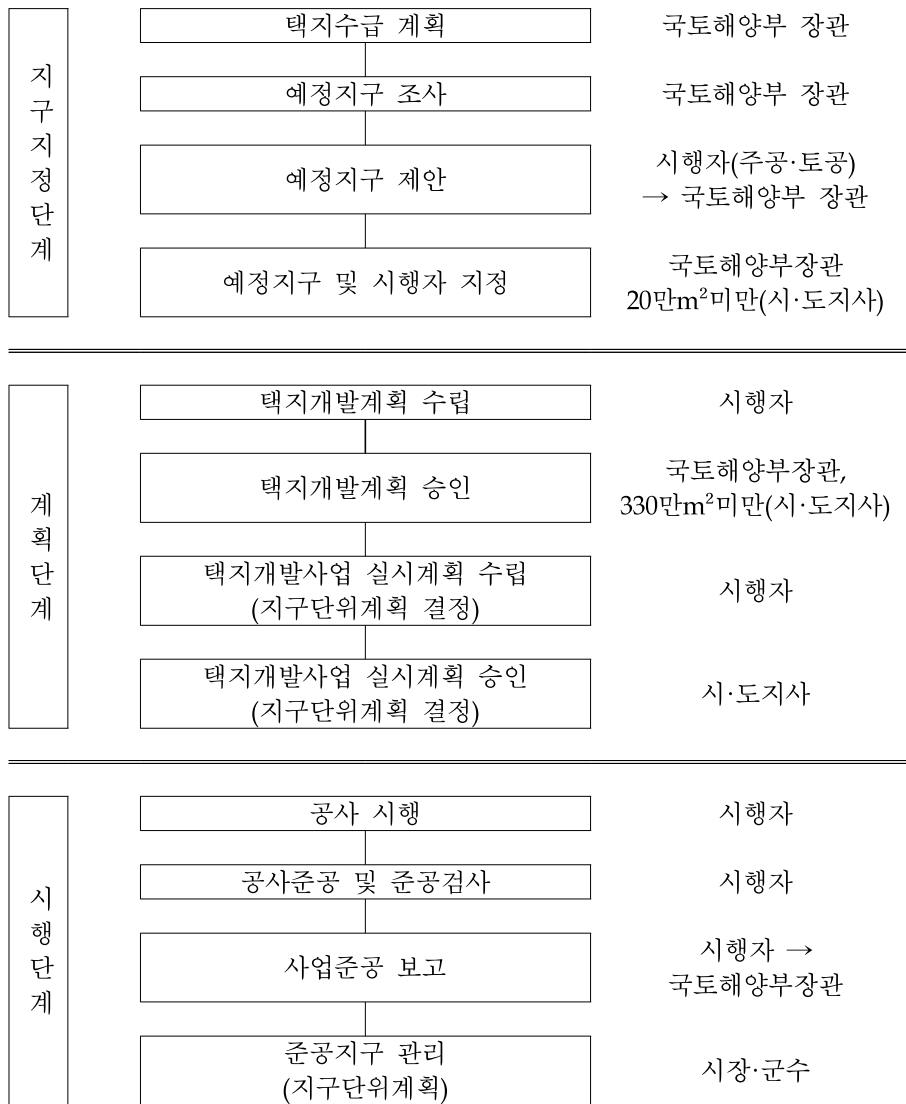
택지개발촉진법 제8조(택지개발계획의 수립 등) ① 지정권자는 택지개발지구를 지정하려면 다음 각 호의 사항이 포함된 택지개발계획(이하 "개발계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 개발계획의 개요
  2. 개발기간
  3. 토지이용에 관한 계획 및 주요 기반시설의 설치계획
  4. 수용할 토지 등의 소재지, 지번(地番) 및 지목(地目), 면적, 소유권 및 소유권 외의 권리의 명세와 그 소유자 및 권리자의 성명·주소
  5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 제1항에 따라 개발계획을 수립하는 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 택지개발사업 실시계획의 작성 및 인가
  - 사업 시행자는 택지개발사업 실시계획을 작성하여 지정권장의 승인을 받아야 하며 제1종 지구단위계획과 택지공급에 관한 계획이 포함되어야 함
  - 지정권자는 실시계획을 작성 및 승인한 경우 이를 고시하고 시행자에게 그 사실을 통보해야 함(제주특별자치도의 경우만 시행자까지 통보)

택지개발촉진법 제9조(택지개발사업 실시계획의 작성 및 승인 등) ① 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 택지개발사업 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 작성하고, 지정권자가 아닌 시행자는 실시계획에 대하여 지정권자의 승인을 받아야 한다. 승인된 실시계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 같다.

- ② 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 제1종 지구단위계획과 택지의 공급에 관한 계획이 포함되어야 한다.
- ③ 지정권자가 실시계획을 작성하거나 승인하였을 때에는 이를 고시하고, 시행자 및 관할 시장·군수 또는 자치구의 구청장(특별자치도지사의 경우에는 시행자에 한한다)에게 그 사실을 통지하여야 한다.
- ④ 지정권자가 제12조제1항에 따른 토지등의 수용이 필요한 실시계획을 작성하거나 승인하였을 때에는 시행자의 성명, 사업의 종류 및 수용할 토지 등의 세목(細目)을 관보에 고시하고, 그 토지 등의 소유자 및 권리자에게 이를 통지하여야 한다. 다만, 시행자가 실시계획을 작성하거나 승인 신청을 할 때까지 토지등의 소유자 및 권리자와 미리 협의한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 시행자는 택지개발사업을 시행할 때 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 「도시개발법」에 따른 도시개발사업을 실시할 수 있다.



(그림 3-3) 택지개발사업 시행절차

### 3) 도시개발과 택지개발 사업방식 비교

#### (1) 전반적인 측면

- 도시개발사업(기존 도시계획사업, 토지구획정리사업 등)과 택지개발사업은 다른 대규모 신규 개발사업 공급이라는 공통점을 가지고 있음
- 다만, 도시개발사업과 택지개발사업의 차이점은 주목적이 도시개발사업은 다양한 형태의 단지나 시가지 조성, 택지개발사업은 대규모 주택공급임

- 또한 도시개발사업과 택지개발사업은 중앙정부의 개입 없이 지방자치단체의 자율성을 부여하고, 시행자를 다양하게 지정할 수 있다는 것임
- 그리고 개발사업의 목적이 부지조성을 통한 기반시설 정비, 지구지정과 개발계획이 동시 추진된다는 점을 공통점으로 들 수 있음
- 도시개발사업의 장점은 민간사업 시행, 환지방식에 의한 민원 최소화, 지방자치단체 비용부담, 사업지구 내 토지이용의 유연성, 도시개발채권 발행으로 인한 자금조달 가능성을 들 수 있음
- 반면, 단점은 도시개발사업의 초기단계로 어려움, 실시계획 승인 이후 토지수용권 부여 등에 의한 사업기간 장기화될 수 있다는 점임
- 한편 택지개발사업의 장점은 개발사업 추진방법이 용이하고, 사업기간이 빠르며 택지공급 위주의 단일 사업의 특성을 가진다는 것임
- 반면, 단점은 다양한 토지이용계획 수립의 한계, 민간 참여의 제한 등에 의한 유연성 부족, 복합기능의 개발사업에는 맞지 않는다는 점임

<표 3-4> 도시개발법과 택지개발촉진법의 비교

구분	도시개발법	택지개발촉진법
사업목적	[법 제1조, 제2조] 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 기능을 가지는 단지 또는 시가지 조성으로 종합적 도시개발 * 민간부문 활성화를 통한 다양한 형태 개발 유도	[법 제1조] 도시지역의 주택난 해소 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여 *주택건설에 필요한 택지의 개발, 공급을 주된 목적으로 하는 한시법 *행정타운 등 특수기능 일부 도입 가능
구역(사업)	도시개발구역(도시개발사업) 기성시가지내 또는 연접된 도시지역에서 개발될 가능성이 큼.	택지개발예정지구(택지개발사업) 개발이 거의 안 된 교외의 관리지역에서 개발될 가능성이 큼
지정권자	원칙: 시·도지사 예외: 국토해양부 장관 [국가사업, 2개 이상 지자체 협의 불성립 시 국가가 도시개발 사업 실시필요, 관계 중앙행정기관의 요청, 정부투자기관의 요청(30만m <sup>2</sup> 이상)]	원칙: 국토해양부 장관 예외: 시·도지사 (20만m <sup>2</sup> 미만)
지정방법	시행자 제안 ▶ 시군구 구청장 지정요청 ▶ 지정권자 지정	시행자 제안 ▶ 지정권자 지정

구분	도시개발법	택지개발촉진법
시행자	국가, 지자체 대통령령으로 정하는 공공기관 <sup>1</sup> , 정 부출연기관 토지소유자 또는 수도권이전 법인 일반건설업체 부동산 신탁회사 관민합동법인	국가, 지자체 토공, 주공 지방공사 공동출자법인(공공시행사 50%이상 출자)
보상수탁 기관	지자체, 정부투자기관	지자체
지구 밖 기반시설 설치 시 준용근거	있음	없음
재원지원	도시개발특별회계, 도시개발채권 공 공시행사 채권매입의무 면제	없음
장 점	민간이 사업시행 가능 환지기법의 적용을 통한 민원해소 및 이해관계자 권익보호 가능 도시개발사업에 소요된 비용의 일 부를 지방자치단체 비용으로 부담 시킬 수 있음 공공시설의 관리를 지자체에 부담 시킬 수 있음 사업지구내 다양한 기능유치로 복 합적이고 자유로운 토지이용계획 수립 가능 도시개발채권 발행으로 사업에 필 요한 자금조달 가능	개발사업시행사례가 많아 사업접근 에 용이 조속한 사업추진을 통한 단기 주택 수급 및 사업비 회수 용이 택지공급 위주의 단일기능 사업
단 점	도시개발법에 의한 도시개발사례가 없어 사업접근에 다소 어려움 예상  실시계획 승인 이후 토지수용권 부 여로 사업기간 장기화	주택단지위주의 토지이용계획 수립 에 따른 다양한 기능유치 곤란 구역지정 ▶ 개발계획승인 ▶ 실시계획 승인의 인허가절차 이행 필요 민간 참여제한에 따른 사업의 융통 성 부족 복합기능의 신도시개발 적용에 곤란
유사점	용도지역 변경 가능, 부지조성 및 기반시설 정비를 일차 목적으로 함 실제 사업집행 수단(일반 지구단위 계획 및 주택사업과 차별화됨) 도시개발구역 및 지구지정과 개발 계획이 동시에 수립	

자료 : 최희선·권영한, 2008

## (2) 사업방식 측면

- 도시개발사업과 택지개발사업에서 채택하고 있는 사업방식은 수용, 환지, 혼용방식이 있는데, 도시개발사업은 3가지 방식 중 선택하여 추진되며, 택지개발사업은 수용방식만을 통해 사업추진이 가능함
- 또한, 도시개발사업 시행자는 공공, 민간, 민관공동 등 다양한 방식의 선택이 가능하나, 택지개발사업은 기본적으로 공공사업자만 시행이 가능함(다만, 민간과 공동시행은 허용하고 있음)

### ① 수용방식

- 수용방식은 주로 국가, 지방자치단체, 정부공공투자기관, 지방공기업이 사업시행자가 되며 전면매수방식을 채택하고, 초기 사업비용이 큰 방식임
- 수용방식의 경우, 법제도적으로 주택규모를 선정하여 사업을 진행함
  - 주택평형 60㎡ 이하, 60㎡~85㎡, 85㎡ 초과로 구분하여 배분하게 됨
  - 공동주택용지는 60㎡ 이하인 경우 수도권 및 광역시 30% 이상, 기타 지역 20% 이상을 확보하도록 하고 있음
- 이러한 수용방식은 도시개발에 필요한 택지를 대규모로, 지가가 저렴하고, 공공용지 확보의 용이성, 투자비의 회수기간이 단기간이라는 장점이 있음
- 반면, 수용방식은 주민 민원에 의한 사업장기화, 과도한 초기사업부지 확보 어려움, 사업시행자의 개발이익 집중이 단점으로 제기되고 있음

### ② 환지방식

- 환지방식은 개발사업 시행 전 권리관계를 유지하며 토지의 위치 및 지적, 토지이용상황을 고려하여 신규로 조성된 대지에 권리관계를 이전하는 방식으로 토지소유주, 조합, 민간사업자에 의한 민간주도형 도시개발사업에 주로 활용됨
- 환지방식은 소유자나 조합이 시행자를 지정하지 않은 경우, 지방자치단체 공공시설사업과 병행할 경우, 토지면적 1/2 이상이 지방자치단체 시행에 동의할 경우 공공부문(지방자치단체, LH공사, 지방공사 등)의 사업시행이 가능하고, 적절한 개발이익이 토지소유자에게 환수되는 장점이 있음



- 반면, 환지방식은 체비지를 매각하여 사업비를 충당하기 때문에 부동산 경기에 영향을 받고, 사업절차의 복잡성, 사업비 회수기간이 장기간 소요, 공공용지 확보 시 민원발생이 높다는 점이 단점임

### ③ 혼용방식

- 수용방식과 환지방식을 혼용하여 사업을 시행하는 개발사업 방식으로 일부는 수용방식, 나머지는 환지방식으로 동시에 채택하게 됨
- 혼용방식은 주로 사업지구 내 지가 차이가 큰 지역에 적용하는 방식으로 도시외곽지역 경계부에 적용하기에 적합함
- 반면, 혼용방식은 초기사업비 과다, 회수기간 장기화, 주민의 동의 및 이주대책, 행정절차의 복잡성 등의 단점이 있음

<표 3-5> 도시개발 사업방식의 비교

구분	수용방식	환지방식	혼용방식
시행요건	·낮은 지가 밀집구역 ·신속한 대규모 용지공급 필요시	·높은 지가 밀집구역 ·기반시설 설치 및 양호한 택지 개발 시	·대규모 개발(단계별로 나눌 경우)
시행자	·주로 공공	·토지소유자(조합)	·수용/환지방식과 동일한 시행자
사업비 부담	·전면매수로 인해 많은 초기재원	·토지소유자 부담 ·체비지 매각으로 사업비용 충당	·수용방식에 비해 다소 적게 소요
민원발생	·초기 많은 민원	·후기 많은 민원	·상대적으로 적음
시행기간	·단기간 시행	·사업 장기화	·단기간 시행
후기 개발이익금	·시행자에게 환수	·토지소유자에 귀속	·수용방식과 유사
장점	·신속한 사업추진 ·기반시설 확보 용이 ·개발이익 공공환수로 임대주택건설 등 재원 활용 가능	·최소 사업비로 공공시설 확보 ·체비지 매각으로 사업비 부담 경감 ·토지소유자 참여 가능	·토지소유자 권리보호 ·초기 투자비용 절감 ·기반시설 확보 ·토지분양을 통한 수익 기대
단점	·토지소유자 반발 ·초기투입비용 부담 ·부동산시장 불안정	·토지이용 비효율성 ·사업기간 중 민원발생 및 장기화 우려 ·기반시설 확보 어려움	·구역구분 기준 미비로 사업시행과정 복잡 ·사업시행 경험 부족 ·이해당사자 간 형평성 문제

자료 : 이종현·박봉철, 2011

### 3. 도시개발사업 및 택지개발사업 추진 상황

#### 1) 도시개발사업

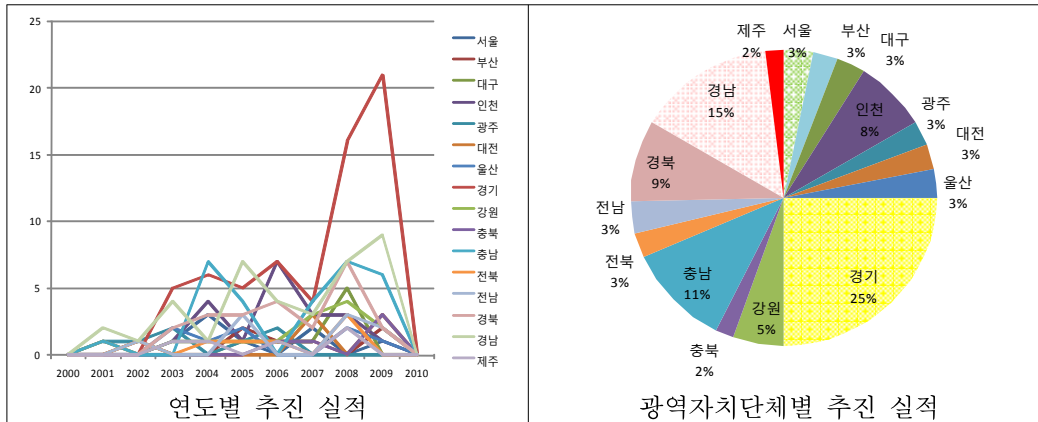
- 2000년 「도시개발법」 제정에 따른 도시개발사업은 2010년까지 전국적으로 260개 지역에서 추진 완료 및 추진 중에 있음
- 도시개발사업 추진 상황은 연차별로 2001년과 2002년 각각 6건에 불과하였으나, 2003년 19건으로 증가하기 시작하여 2009년 53건에 이르고 있음
  - 지역별로는 경기도가 지난 10년간 65건의 도시개발사업이 추진되어 가장 많았고, 경남 38건, 충남 29건, 인천이 20건의 순으로 나타났으며 제주특별자치도는 5건(전국대비 2% 수준)의 도시개발사업이 추진되었음
- 2000년 이후 전국 도시개발사업 추진 및 지역별 실적에서 다음과 같은 요인이 작용한 것으로 평가할 수 있음
  - 2000년 「도시개발법」 제정에 따라 2001년 이후 도시개발사업이 주요한 개발사업 방식으로 정착하면서 지속적으로 증가한 것으로 평가됨
  - 또한 지역별로는 인구증가 및 산업단지 개발 등 신규개발 수요가 많은 경기, 경남, 충남, 인천 등에서 도시개발사업의 비중이 높았다는 것임

<표 3-6> 전국 도시개발사업 추진 현황

(단위 : 연도, 건)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	260	8	7	8	20	7	7	8	65	14	5	29	7	9	23	38	5
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	6	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	2	0
2002	6	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
2003	19	1	0	0	1	2	0	2	5	1	0	0	0	0	2	4	1
2004	28	3	0	0	4	0	0	1	6	1	0	7	1	0	3	1	1
2005	32	1	2	1	1	1	0	2	5	1	0	4	1	3	3	7	0
2006	30	0	1	1	7	2	0	0	7	1	1	0	1	0	4	4	1
2007	27	2	1	1	3	0	3	0	4	3	1	4	0	0	2	3	0
2008	59	0	0	5	3	0	0	2	16	4	0	7	3	3	7	7	2
2009	53	1	2	0	1	0	3	1	21	2	3	6	0	2	2	9	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료 : 국토해양부 도시개발사업 상세 통계자료('09.12.31 구역지정 대상분)에서 정리함



(그림 3-4) 전국 도시개발사업 추진 실적 추세

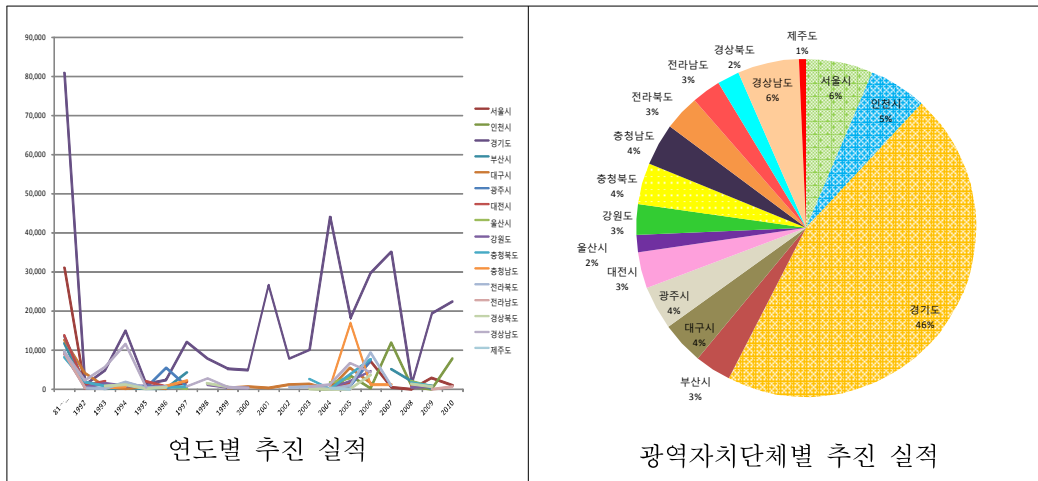
## 2) 택지개발사업

- 택지개발사업은 「택지개발촉진법」에 의해 공급위주의 개발사업으로 지난 1981년 이후 현재 2010년까지 761,672천㎡의 택지를 공급하였음
  - 1981~1991년까지 전국적으로 235,690천㎡의 택지를 공급하였는데, 이때는 모든 광역자치단체에서 추진된 것으로 평가되며 특히 수도권과 지방의 광역시 중심으로 택지개발사업이 활발하였음
  - 1992년 이후 택지개발사업은 전국적으로 주택공급 수요에 꾸준히 사업이 추진되다가 2004~2010년 기간 동안 다시 급증하는 추세를 보이고 있음
- 지역별 택지개발사업 추진상황은 도시개발사업과 같이 경기도가 전체의 46%로 가장 많았고, 서울시와 경남이 6% 순이며 나머지는 대부분 3~4% 비중으로 유사하였으며 제주특별자치도는 1% 수준이었음
- 택지개발사업 추진 상황은 다음과 같이 요약하여 평가할 수 있음
  - 1990년대 택지개발사업은 수도권 및 광역시보다 주택개발 수요가 증가한 타 광역자치단체의 택지개발사업이 많았던 것으로 평가됨
  - 또한 2004년 이후 택지개발수요의 급증은 주로 경기도의 인구성장과 주택 수요의 급증에 따른 요인으로 평가할 수 있음
  - 「도시개발법」이 제정된 이후에도 택지개발사업 수요가 높은 것은 경기도를 중심으로 대규모 주택 수요에 원인이 있다고 할 수 있음

<표 3-7> 전국 택지개발사업 추진 현황

구분	합계	서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	울산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	761,672	48,629	41,513	348,019	26,236	30,842	32,077	26,585	12,484	22,151	30,116	30,792	25,769	20,898	15,832	44,692	5,037
81~'91	235,690	30,992	12,792	80,777	11,617	12,492	13,526	13,621	4,315	8,878	8,006	2,008	9,583	9,031	5,301	9,432	3,319
1992	12,987	209		946	554	4,121	1,282	1,009		360	1,865		292	345		2,004	
1993	17,914			4,623	165	594	1,324	1,968		1,533	916	285	159		888	5,459	
1994	33,839		1,763	14,790	317	235				725	1,099	545	1,772		1,152	11,441	
1995	8,406		403	1,276	224	743	285	2,020		747	466		381	1,287	159	415	
1996	12,655	259		2,322	121	189	5,426	644	726	414	534	839	720		461		
1997	24,444	1,804	2,545	11,983	4,163		604		98		654	2,081				512	
1998	13,377			7,673						1,074				579	1,497	2,554	
1999	9,640			5,264		307	986			489	459	221	378		652	403	481
2000	11,994	52		4,911		670		5,853		298						213	
2001	35,801			26,479		399								8,923			
2002	17,960	1,181		7,691	577	1,175	673		453			4,755	495				960
2003	15,293		175	9,845		1,344					2,467		744		225	493	
2004	48,845	1,134	0	43,921	0	0	0	0	1,670	101	0	487	0	139	0	1,116	277
2005	64,792	1,470	3,427	18,116	1,345	5,384	676	1,470	2,771	2,021	3,696	16,867	1,071	0	0	6,478	0
2006	75,584	7,046	149	29,523		1,504	7,295			4,551	7,495	1,112	9,260		3,477	4,172	
2007	54,540	584	11,807	34,988	5,078							1,169	914				
2008	10,085	0	671	1,303	2,075	776			1,863	387	1,705				1,305		
2009	26,099	2,843	0	19,294	0	909	0	0	588	573	754	423	0	0	715	0	0
2010	31,724	1,055	7,781	22,294										594			

자료 : 국토해양부 택지개발사업지구 리스트에서 지역별 자료를 재구성함



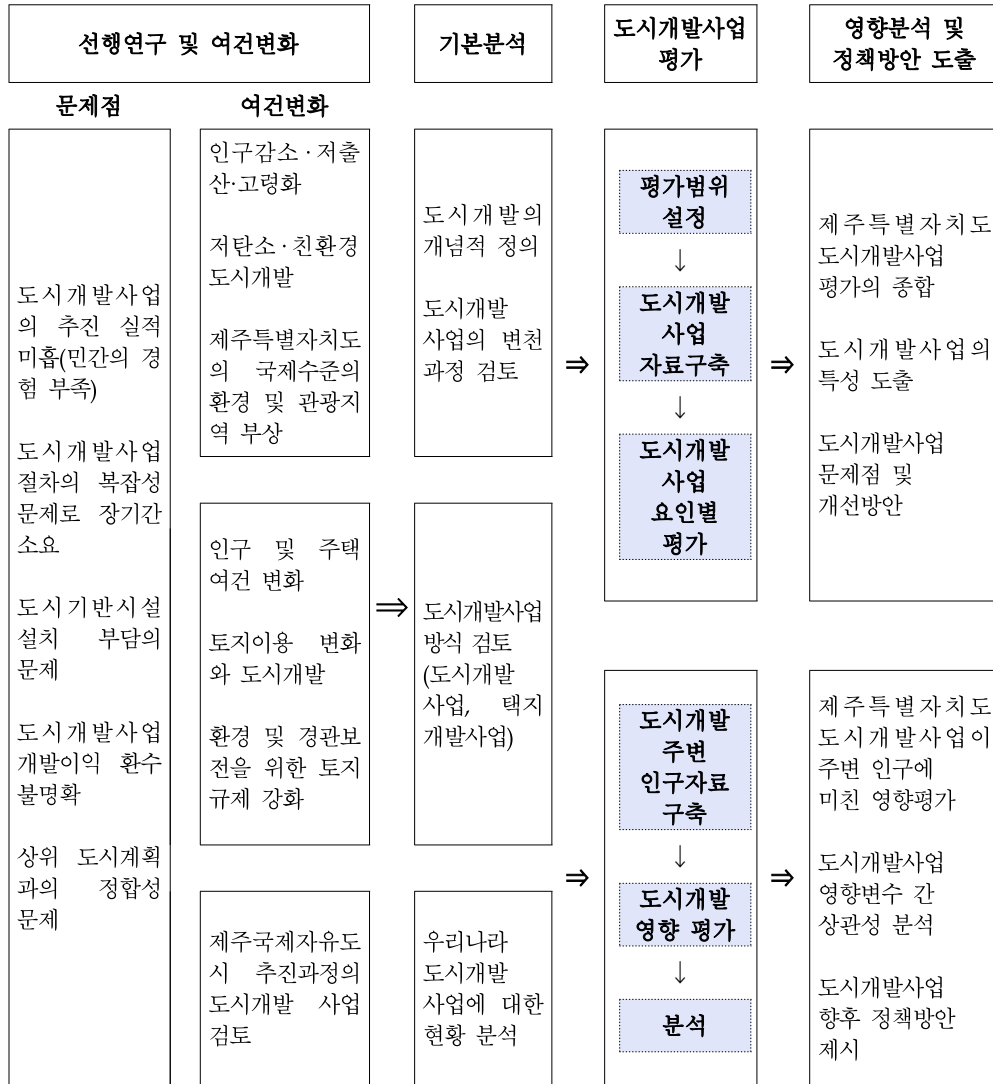
(그림 3-5) 전국 택지개발사업 추진 실적 추세

# 제4장 제주특별자치도 도시개발사업 평가

## 1. 평가 방법

### 1) 평가 과정

- 첫째, 제주특별자치도 도시개발사업 평가에 앞서 우선 기존 도시개발 사업에 대한 연구동향과 공통적인 문제점을 도출하였음
- 둘째, 제주특별자치도의 도시개발 관련 현황분석을 통해 도시개발사업 여건변화 및 제주도의 지역특성 등을 동시에 고찰함
  - 도시개발에 영향을 미치는 인구감소·저출산·고령화, 저탄소·친환경 도시개발, 제주도의 국제수준의 환경 및 관광지역 부상, 인구 및 주택 여건변화, 토지이용 변화와 도시개발, 환경 및 경관보전을 위한 토지구제 강화, 제주국제자유도시 추진과정의 도시개발 사업 등을 검토함
- 셋째, 도시개발사업 평가를 위해 전반적 도시개발에 대한 고찰을 수행함
  - 도시개발의 개념적 정의 고찰, 도시개발사업의 변천과정, 도시개발사업 방식의 검토, 우리나라 도시개발사업에 대한 현황 분석을 통해 도시개발사업에 대한 전반적인 고찰을 수행함
- 넷째, 제주특별자치도 도시개발사업 평가를 다음과 같이 수행함
  - 1단계 : 도시개발사업 평가대상을 대규모 신규개발사업 형식인 「도시개발법」에 의한 도시개발사업(기존의 토지구획정리사업 포함), 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업으로 범위를 설정함
  - 2단계 : 제주특별자치도에서 지금까지 추진된 토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업 33개 지구의 분석 자료를 구축함
  - 3단계 : 제주특별자치도 33개 도시개발사업 지구를 대상으로 위치, 면적, 사업시점, 사업기간, 사업시행자, 사업방법 등에 대한 평가를 수행함
  - 4단계 : 제주특별자치도의 도시개발사업이 주변 인구변화에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 평가, 변수 간의 상관성 분석을 수행함
- 다섯째, 제주특별자치도 도시개발사업에 대한 평가 결과를 종합하여 특성 및 문제점을 도출하여 정책적 개선방안을 제시함



(그림 4-1) 제주특별자치도 도시개발사업 평가 체계도

## 2) 자료 구축

- 제주특별자치도 도시개발사업 관련 자료는 「도시개발법」에 의한 도시개발사업(2000년 이전 토지구획정리사업), 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업으로 자료를 구축하였음
- 2012년 기준 제주특별자치도 도시개발사업은 33개 지구이며, 전체 지구 지정면적은 19,232(천㎡), 전체 사업비는 15,353억원임

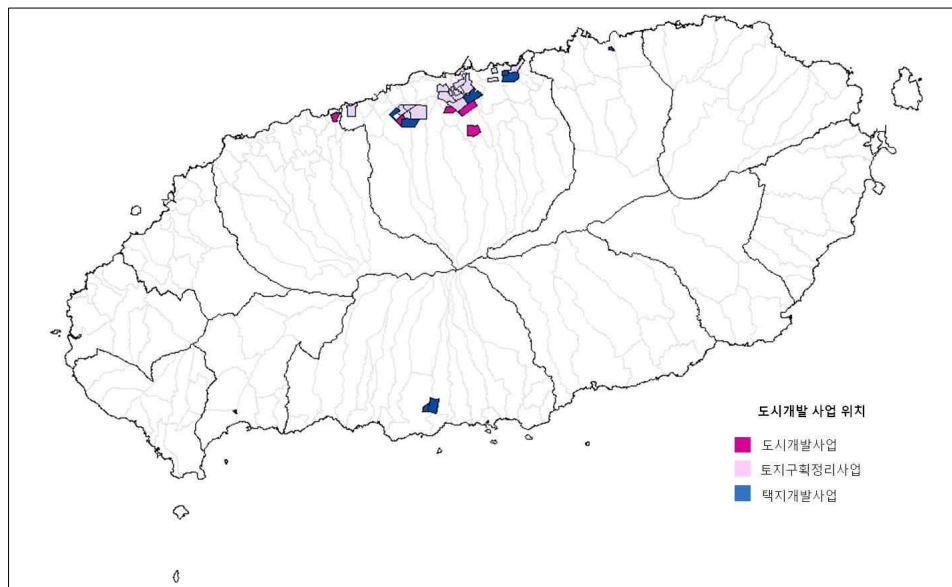
○ 제주특별자치도 도시개발사업 유형별 추진 현황

- 토지구획정리사업은 1954년 제주시 제1지구 토지구획정리사업에서 시작하여 1998년 서귀포시 토평지구까지 19개 지구에서 사업이 추진되었음
- 도시개발사업은 2000년 이후 추진되었는데, 시민복지타운지구, 이도2지구, 하귀1지구, 아라지구, 노형2지구 등 5개 지구가 추진 및 진행 중임
- 또한 택지개발사업은 1989년 제주시 일도지구에서 시작하여 서귀포시 강정지구까지 9개 지구에서 추진 및 진행 중에 있음

<표 4-1> 제주특별자치도 도시개발사업 총괄 현황

사업유형	지구수	면적 (천㎡)	완료지구	추진지구	사업비 (억원)	계획인구 (인)
도시개발사업	5지구	3,058	3지구	2지구	3,783	26,398
토지구획정리사업	19지구	11,123	19지구	-	2,476	-
택지개발사업	9지구	5,051	8지구	1지구	9,094	91,818
합계	33지구	19,232	30지구	3지구	15,353	118,216

자료 : 제주특별자치도 도시디자인단



(그림 4-2) 제주특별자치도 도시개발사업지구 분포도

**(1) 도시개발사업**

- 제주특별자치도 도시개발사업은 2000년 「도시개발법」 제정 이전에 토지구획정리사업 19개 지구, 도시개발사업 5개 지구가 추진됨
- 토지구획정리사업은 1954년 제주 제1지구에서 1998년 서귀포 토평지구를 마지막으로 19개 지구의 개발사업이 완료되었음
- 도시개발사업은 2002년 제주 시민복지타운, 이도2지구, 하귀1지구의 3개 지구가 완료되었고, 아라지구와 노형2지구는 2013년 완료될 예정임

**<표 4-2> 제주특별자치도 도시개발사업 현황**

지구명	위치	면적 (천㎡)	사업기간	시행자	시행 방법	사업비 (억원)	계획인구 (인)
제주제1	제주시 이도	589	'54~'67	시장	절충	0.1	-
진성동	제주시 삼도	37	'62~'67	시장	절충	0.01	-
삼성혈	제주시 이도	149	'64~'66	시장	절충	0.09	-
제주제2	제주시 용담	583	'67~'70	시장	절충	0.34	-
신산	제주시 건입	570	'68~'72	시장	절충	1	-
제주제3	제주시 삼도	983	'76~'79	시장	절충	22	-
신제주제1	제주시 연동	1,422	'77~'78	시장	절충	445	-
신산제2	제주시 건입	1,015	'80~'86	시장	절충	118	-
신제주제2	제주시 노형	572	'80~'82	시장	절충	51	-
화북	제주시 화북	262	'84~'90	시장	절충	27	-
화북공업	제주시 화북	289	'84~'87	시장	절충	23	-
이도	제주시 이도	829	'90~'95	시장	절충	310	-
신제주제3	제주시 연동	757	'91~'96	시장	절충	333	-
노형	제주시 노형	213	'93~'96	시장	절충	91	-
삼양	제주시 삼양	657	'95~'01	시장	절충	337	-
외도	제주시 외도	751	'97~'02	시장	절충	360	-
서귀포제1	서귀포시 서귀	774	'68~'71	시장	절충	-	-
동홍	서귀포시 동홍	454	'93~'97	시장	절충	150	-
토평	서귀포시 토평	217	'93~'98	시장	절충	77	-
시민복지타운	제주시 도남동	429	'02~'07	시장	수용	1,283	732
이도2	제주시 이도2동	944	'03~'10	시장	혼용	1,141	6,208
하귀1	제주시 애월읍	401	'04~'09	시장	환지	303	5,040
아라	제주시 아라동	926	'06~'12	시장	환지	747	11,772
노형2	제주시 노형동	358	'08~'13	시장	환지	309	2,646
합계	33개 지구	14,181					



## (2) 택지개발사업

- 제주특별자치도 택지개발사업은 「택지개발촉진법」에 의해 9개 지구가 추진되었는데, 1989년 제주 일도지구를 시작으로 1992년 서귀포 사계지구 까지 추진되었으며 서귀포 강정지구가 2013년까지 완료될 예정이다

<표 4-3> 제주특별자치도 택지개발사업 현황

지구명	위치	면적 (천㎡)	사업기간	시행자	시행 방법	사업비 (억원)	계획인구 (인)
일도	제주시 일도	1,092	'89~'94	토공	수용	1,985	19,760
연동	제주시 연동	949	'92~'00	토공	수용	2,134	18,564
화북	제주시 화북	222	'92~'98	주공	수용	356	8,746
함덕	북제주 함덕	116	'01~'05	토공	수용	113	1,050
노형	제주시 노형	365	'00~'05	주공	수용	916	8,765
삼화	제주시 삼양, 화북, 도련	976	'04~'11	토지구택공	수용	2,424	19,504
서호	서귀포 신시가지	984	'89~'92	토공	수용	536	9,016
사계	남제주 사계	71	'90~'92	남제주군수	수용	28	1,040
강정	서귀포 신시가지	277	'06~'13	토지구택공	수용	602	5,373
합계	9개 지구	5,051	-	-	-	9,094	91,818

## 2. 도시개발사업 평가

### 1) 항목별 평가

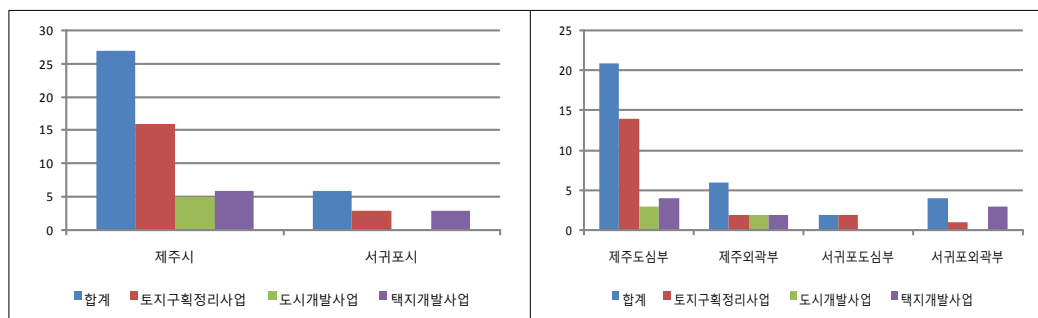
#### (1) 사업 위치

- 제주특별자치도 도시개발사업(토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업)의 33개 지구를 대상으로 공간적 위치를 평가하였음
- 도시개발사업 위치는 제주시가 전체 33개 지구 중 27개 지구, 서귀포시가 6개 지구가 개발된 것으로 평가되었는데, 이는 제주도의 인구가 제주시로 집중되는 현상으로 설명될 수 있음
  - 특히 2000년 이후 도시개발사업 5개 지구가 모두 제주시에서 추진 완료 및 추진 중에 있어 제주시 개발사업 집중현상은 심화된 것으로 평가됨

- 또한 도시개발사업지구 위치 특성에 따라 제주시, 서귀포시로 구분하고 이를 다시 도심부와 외곽부로 구분하여 위치를 평가하였음
  - 제주시 도심부 21개 지구 : 제주제1, 진성동, 삼성혈, 제주제2, 신산, 제주제3, 신제주제1, 신산제2, 신제주제2, 화북, 화북공업, 이도, 신제주제3, 노형, 시민복지타운, 이도2, 노형2
  - 제주시 외곽부 6개 지구 : 삼양, 외도, 하귀1, 아라, 함덕, 삼화
  - 서귀포시 도심부 2개 지구 : 서귀포제1, 동홍
  - 서귀포시 외곽부 4개 지구 : 토평, 서호, 사계, 강정
- 제주도 도시개발 관련 사업의 위치별 특징은 다음과 같이 평가될 수 있음
  - 사업 유형 중 토지구획정리사업은 2000년 이전, 제주시 도심부의 인구집중에 의한 수요에 대응하여 주로 추진된 사업을 평가할 수 있음
  - 2000년 이후 도시개발사업은 제주시의 인구집중 지속현상을 보여주며 특히 주목할 것은 제주도심부와 함께 도시외곽의 수요가 반영된 것임
  - 택지개발사업은 제주시 도심부와 함께 제주시 외곽부, 서귀포시 외곽부에서 개발이 추진되면서 도시외곽으로 확산이 진행되는 과정으로 평가됨

<표 4-4> 도시개발사업 위치별 특성

구분	합계	제주시		서귀포시	
		도심부	외곽부	도심부	외곽부
토지구획정리사업	19	14	2	2	1
도시개발사업	5	3	2	-	-
택지개발사업	9	4	2	-	3
합계	33	21	6	2	4



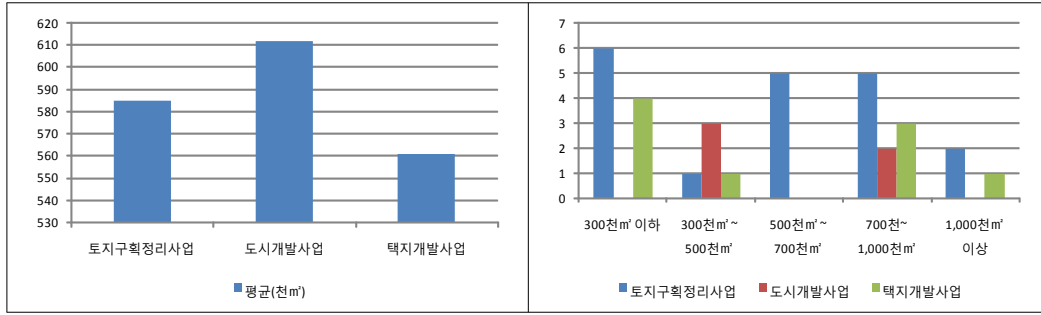
(그림 4-3) 도시개발 사업 위치별 분포도

## (2) 사업 규모

- 제주특별자치도 도시개발사업(토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업)의 33개 지구별로 사업규모(면적)을 평가하였음
  - 사업규모 면적은 전체 도시개발사업 평균 586천㎡를 기준으로 전체 5개 규모 구간을 설정하여 평가기준으로 설정함
- 도시개발사업 유형별로 평균 규모는 도시개발사업이 612천㎡로 가장 크고, 토지구획정리사업과 택지개발사업의 규모는 유사함
  - 300천㎡ 이하 10개 지구 : 진성동, 삼성혈, 화북, 화북공업, 노형, 토평, 화북(택지), 함덕, 사계, 강정
  - 300천㎡ ~ 500천㎡ 5개 지구 : 동홍, 시민복지타운, 하귀1, 노형2, 노형
  - 500천㎡ ~ 700천㎡ 5개 지구 : 제주제1, 제주제2, 신산, 신제주제2, 삼양
  - 700천㎡ ~ 1,000천㎡ 10개 지구 : 제주제3, 이도, 신제주제3, 외도, 서귀포제1, 이도2, 아라, 연동, 삼화, 서호
  - 1,000천㎡ 이상 3개 지구 : 신제주제1, 신산제2, 일도
- 제주도 도시개발 관련 사업의 규모별 특징은 다음과 같이 평가될 수 있음
  - 사업 유형 중 토지구획정리사업은 고루 분포하고 있는데, 이는 초기 개발사업이 도심에 다양한 규모로 추진되었다는 것으로 평가할 수 있음
  - 도시개발사업은 2000년 이후 도심 또는 외곽부의 소규모보다는 중규모 수준으로 개발사업이 추진되었다고 평가할 수 있음
  - 택지개발사업은 도심과 외곽의 위치에 영향을 받는 것으로 평가되며 도심 확장이 이루어지는 지역은 대규모, 외곽은 소규모 형태를 보임

<표 4-5> 도시개발사업 사업규모 특성

구분	평균 (천㎡)	소규모		평균	대규모	
		300천㎡ 이하	300천㎡ ~ 500천㎡		500천㎡ ~ 700천㎡	700천~ 1,000천㎡
토지구획정리사업	585	6	1	5	5	2
도시개발사업	612	0	3	0	2	0
택지개발사업	561	4	1	0	3	1
평균/합계	586	10	5	5	10	3



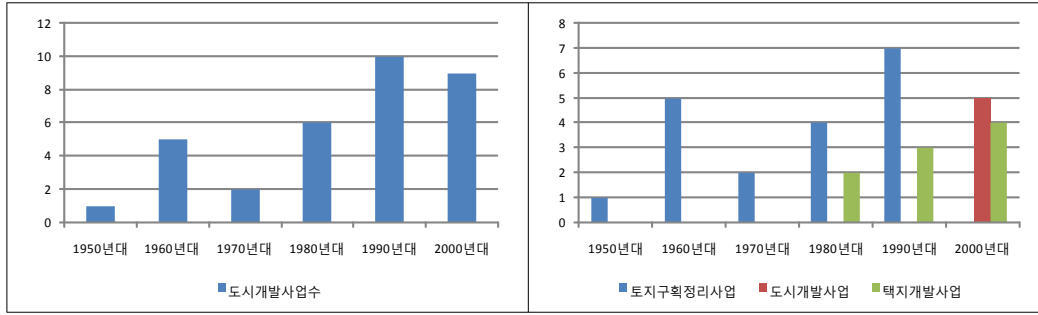
(그림 4-4) 도시개발 사업 규모별 분포도

(3) 사업 추진 시점

- 제주특별자치도 도시개발사업(토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업)의 33개 지구별로 사업 추진시점을 평가하였음
- 도시개발사업 유형별로 도시개발사업이 6.6년으로 가장 길게 평가됨
  - 1950년대 1개 지구 : 제주제1, 1960년대 5개 지구 : 진성동, 삼성혈, 제주제2, 신산, 서귀포제1, 1970년대 2개 지구 : 제주제3, 신제주제1, 1980년대 6개 지구 : 신산제2, 신제주제2, 화북, 화북공업, 일도, 서호, 1990년대 10개 지구 : 이도, 신제주제3, 노형, 삼양, 외도, 동홍, 토평, 연동, 화북(택지), 사계, 2000년대 9개 지구 : 시민복지타운, 이도2, 하귀1, 아라, 노형2, 함덕, 노형(택지), 삼화, 강정
- 제주도 도시개발사업 추진 시점의 특징은 다음과 같이 평가될 수 있음
  - 도시개발사업 추진시점은 1960~1970년대까지는 도심의 토지구획정리사업이 중심이 되었고, 1980년대~1990년대 들어 도시팽창에 따른 신시가지 개발이 활기를 띄면서 도시개발사업이 증가한 것으로 평가됨
  - 사업 유형별로는 1980년대 이후, 토지구획정리사업에서 택지개발사업이 증가하였으며 2000년대에는 도시개발사업으로 추진된 것으로 평가됨

<표 4-6> 도시개발사업 사업추진 시점 특성

구분	합계	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
토지구획정리사업	19	1	5	2	4	7	0
도시개발사업	5	0	0	0	0	0	5
택지개발사업	9	0	0	0	2	3	4
합계	33	1	5	2	6	10	9



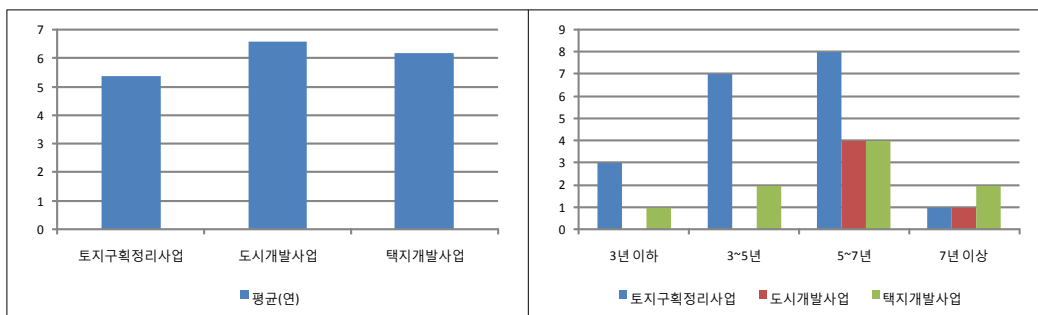
(그림 4-5) 도시개발 사업 추진시점별 분포도

#### (4) 사업 추진 기간

- 도시개발사업 유형별로 도시개발사업이 6.6년으로 가장 길게 평가됨
  - 3년 이하 4개 지구 : 삼성혈, 신제주제1, 신제주제2, 서귀포사계
  - 3년~5년 9개 지구 : 제주제2, 신산, 제주제3, 화북공업, 노형, 서귀포제1, 동홍, 함덕, 서호
  - 5년~7년 15개 지구 : 진성동, 신산제2, 화북, 이도, 신제주제3, 삼양, 외도, 토평, 시민복지타운, 하귀1, 아라, 노형2, 일도, 화북(택지), 노형
  - 7년 이상 5개 지구 : 제주제1, 이도2, 연동, 삼화, 강정

<표 4-7> 도시개발사업 사업기간 특성

구분	평균(연)	3년 이하	3~5년	5~7년	7년 이상
토지구획정리사업	5.4	3	7	8	1
도시개발사업	6.6	0	0	4	1
택지개발사업	6.2	1	2	3	3
평균/합계	6.1	4	9	15	5



(그림 4-6) 도시개발 사업 사업기간별 분포도

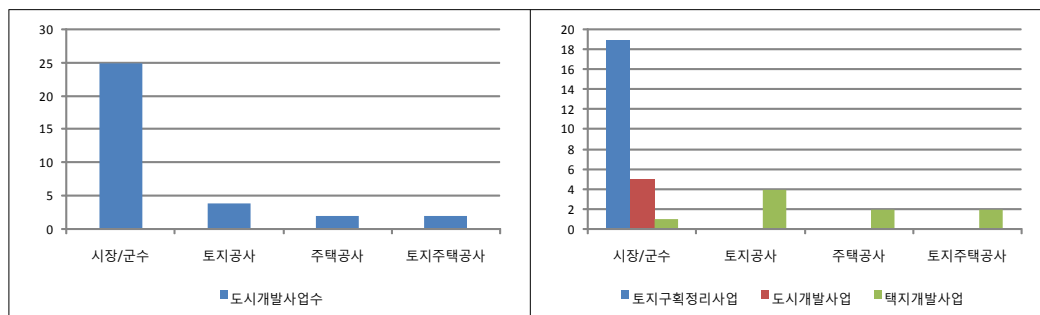
- 제주도 도시개발 관련 사업 추진기간 특징은 다음과 같이 평가될 수 있음
  - 사업 유형 중 토지구획정리사업의 사업기간이 고루 분포하는데 규모와 위치에 영향을 받는 것으로 평가되며 대부분 7년 이내 사업이 이루어짐
  - 도시개발사업과 택지개발사업은 7년 이상이 비교적 많은데, 이는 개발사업의 절차 및 규모와 관련성이 있는 것으로 평가할 수 있음

**(5) 사업 시행자**

- 제주특별자치도 도시개발사업(토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업)의 33개 지구별로 사업시행자를 평가하였음
  - 도시개발사업 유형 중 토지구획정리사업 19건 모두 행정기관(시장, 군수)에 의해 추진되었고, 도시개발사업 5건도 행정기관에서 수행되었음
  - 택지개발사업은 행정기관 1건, 공공기관에서 8건이 수행되었음
- 사업 유형 중 도시개발사업은 공공, 민간, 민관공동으로 사업추진이 가능하나 제주도 도시개발사업은 아직 민간이 참여사례가 없고, 택지개발사업은 공공사업자만 참여할 수 있어 토지주택공사가 참여한 것으로 평가됨

<표 4-8> 도시개발사업 사업시행자 특성

구분	합계	시장/군수	토지공사	주택공사	토지주택공사
토지구획정리사업	19	19	0	0	0
도시개발사업	5	5	0	0	0
택지개발사업	9	1	4	2	2
합계	33	25	4	2	2



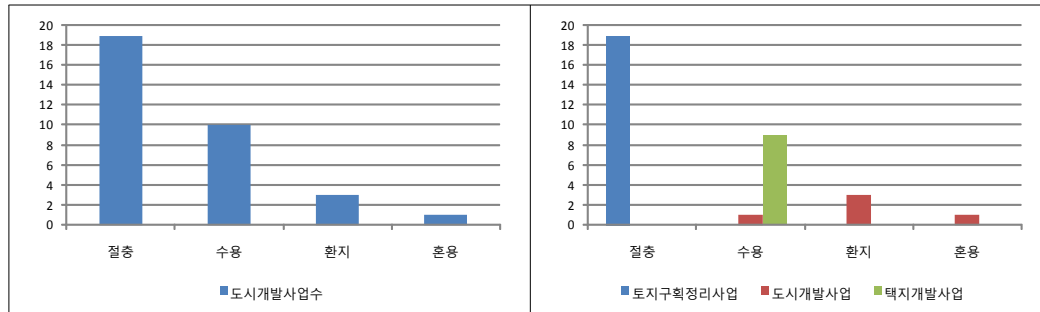
(그림 4-7) 도시개발 사업 시행자별 분포도

## (6) 사업 시행방법

- 도시개발사업 유형 중 토지구획정리사업 19건 모두 절충방식으로 추진되었고, 택지개발사업은 9건 모두 수용방식으로 추진되었음
  - 도시개발사업은 수용 1건, 혼용 1건, 환지방식 3건으로 다양함
- 토지구획정리사업과 택지개발사업은 추진방식이 법으로 정해져 있고, 도시개발사업은 3가지 방식의 적용이 가능하기 때문에 평가됨

<표 4-9> 도시개발사업 시행방법 특성

구분	합계	절충	수용	환지	혼용
토지구획정리사업	19	19	0	0	0
도시개발사업	5	0	1	3	1
택지개발사업	9	0	9	0	0
합계	33	19	10	3	1



(그림 4-8) 도시개발사업 시행방법별 분포도

## (7) 사업비용

- 도시개발사업 사업비용을 비교 평가하였는데, 사업비용은 시기별로 격차가 발생하기 때문에 통계청의 물가 상승률을 반영한 비용<sup>8)</sup>으로 평가함
- 제주특별자치도 도시개발사업 비용 평균은 천㎡ 당 약 1.64억원으로 분석되었으며 토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업 순으로 높았음
  - 전체의 절반 이상이 천㎡ 당 1억원 미만인데, 이는 토지구획정리사업의 영향이 가장 크고, 3억원 이상은 4개 사업지구로 나타남

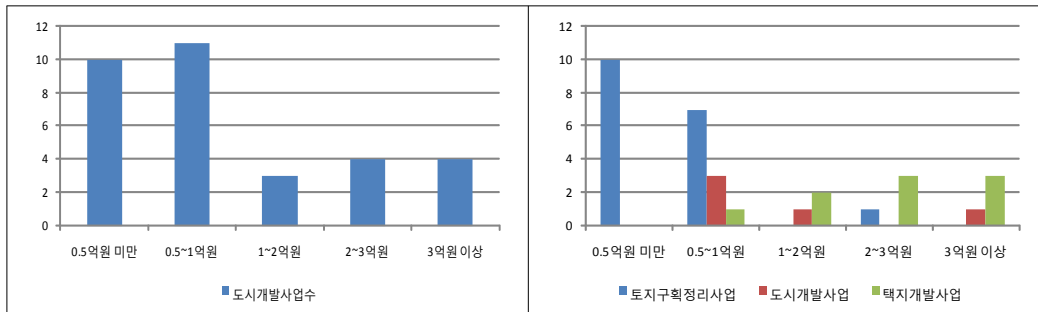
8) 도시개발 사업비용은 현재가치로 추정된 2011년 가격기준으로 설정하였는데, 금년도 도시개발 사업비 = 전년도 도시개발사업비×(1+금년도 물가상승률)로 산정함

- 도시개발 사업유형 중 토지구획정리사업에서 도시개발사업, 택지개발사업으로 사업이 추진되면서 사업비용도 증가하는 것으로 나타남
- 이는 도시개발사업 추진 시, 고려할 사항이 많아지면서 개발사업 비용 증가의 원인으로 작용하고 있는 것으로 평가할 수 있음

<표 4-10> 도시개발사업 사업비용 특성

(단위 : 천㎡ 당)

구분	평균(억원)	0.5억 미만	0.5억 ~1억원	1억 ~2억원	2억 ~3억원	3억원 이상
토지구획정리사업	0.63	10	7	0	1	0
도시개발사업	1.45	0	3	1	0	1
택지개발사업	2.84	0	1	2	3	3
평균/합계	1.64	10	11	3	4	4



(그림 4-9) 도시개발사업 사업비용별 분포도

## 2) 항목 간 상관성 평가

### (1) 분석 조건

- 제주특별자치도 도시개발사업이 실제 인구증가에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 양적인 변수에 대하여 각 변수별 상관관계 분석을 실시하였음
- 제주특별자치도 도시개발사업 33개 지구의 기초조사항목 중 사업면적, 사업기간, 사업비, 인구증감수를 변수로 하여 자료를 구축함
- 33개 지구 중 사업 추진 중인 사업 4개 지구, 인구증감 통계자료가 없는 사업 4개 지구를 제외한 총 25개의 대상사업을 선정(표본으로 선정)
- 도시개발사업 변수 중 사업비용은 통계청의 물가 상승률을 고려하여 추정



하였으며 사업기간이 장기간 소요되기 때문에 사업기간 중간연도에 사업비가 투입되는 것으로 가정하여 사업비를 추정하였음

- 토지구획정리사업 중 현재 사업비 변환기준이 각각 제주제1이 1960년, 진성동이 1964년이나, 우리나라 물가상승률 통계가 1965년부터이기 때문에 1965년을 기준으로 하여 개발사업비를 추정하였음

<표 4-11> 도시개발사업 항목별 상관관계 분석 자료

분류	지구명	위치	면적 (천㎡)	사업 기간(연)	사업비 (억원)	추정사업비 (억원)	인구증감 (명)
토지구획	삼성혈	제주시 이도	149	3	0.09	3.1	3,515
	제주제2	제주시 용담	583	4	0.34	7.6	5,784
	신산	제주시 건입	570	5	1	19	2,484
	제주제3	제주시 삼도	983	4	22	165	7,952
	신산제2	제주시 건입	1,015	7	118	376	1,083
	신제주제2	제주시 노형	572	3	51	180	594
	화북	제주시 화북	262	7	27	80	5,307
	화북공업	제주시 화북	289	4	23	68	1,272
	이도	제주시 이도	829	6	310	624	11,129
	신제주제3	제주시 연동	757	6	333	640	9,181
	노형	제주시 노형	213	4	91	157	12,044
	삼양	제주시 삼양	657	7	337	495	640
	외도	제주시 외도	751	6	360	525	6,709
	동홍	서귀포시 동홍	454	5	150	259	6,611
	토평	서귀포시 토평	217	6	77	133	31
도시개발	시민복지타운	제주시 도남동	429	6	1,283	1,593	1,962
	이도2	제주시 이도2동	944	8	1,141	1,348	3,778
	하귀1	제주시 하귀	401	6	303	358	1,564
택지개발	일도	제주시 일도	1,092	6	1,985	4,245	30,830
	연동	제주시 연동	949	9	2,134	3,519	9,230
	화북	제주시 화북	222	7	356	616	13,120
	함덕	제주시 함덕	116	5	113	145	178
	노형	제주시 노형	365	6	916	1,219	27,328
	서호	서귀포 신시가지	984	4	536	1,146	1,569
	사계	서귀포 사계리	71	3	28	60	- 51

## (2) 상관관계 분석결과

- 제주특별자치도 도시개발사업에 영향을 미친 변수 중 인구수, 사업비, 사업기간, 사업면적 간의 상관성을 분석하였음
- 통상적으로 0.6이상은 상관관계가 높다고 인식됨

≤ ≤	강한상관관계 약한상관있음	≤	상관있음 거의 상관없음
--------	------------------	---	-----------------

- 우선, 도시개발사업 중 인구수(증감)에 대한 상관분석 결과, 사업비는 상관성이 있었고, 사업기간과 사업면적은 상관성이 없는 것으로 나타남
  - 인구수와 사업비 간은 통계적으로 유의(상관계수 0.601)
  - 인구수와 사업기간 간은 통계적으로 유의하지 않음(상관계수 0.206)
  - 인구수와 사업면적 간은 통계적으로 유의하지 않음(상관계수 0.237)
- 사업비에 대한 상관분석 결과, 사업기간과 상관성이 있었고, 사업면적과도 상관성이 높은 것으로 나타남
  - 사업비와 사업기간 간은 통계적으로 유의(상관계수는 0.496)
  - 사업비와 사업면적 간은 통계적으로 유의(상관계수는 0.540)
- 사업기간과 사업면적 간은 통계적으로 유의하지 않음(상관계수 0.364)
- 전체적으로 도시개발사업으로 인한 인구증감의 상관성 분석 결과
  - 인구수 증가에 가장 큰 상관관계를 갖는 변수는 사업비로 나타났으며, 사업기간과 사업면적은 유의하지 못한 것으로 나타남
  - 사업비는 인구수, 사업기간, 사업면적에 모두 유의한 상관관계를 나타냄

<표 4-12> 도시개발사업 항목 간 상관관계 분석결과

구분		인구수	사업비	사업기간	사업면적
인구수	Pearson 상관계수	1	.601(**)	.206	.237
	유의확률 (양쪽)		.001	.322	.254
	N	25	25	25	25
사업비	Pearson 상관계수	.601(**)	1	.496(*)	.540(**)
	유의확률 (양쪽)	.001		.012	.005
	N	25	25	25	25
사업기간	Pearson 상관계수	.206	.496(*)	1	.364
	유의확률 (양쪽)	.322	.012		.073
	N	25	25	25	25
사업면적	Pearson 상관계수	.237	.540(**)	.364	1
	유의확률 (양쪽)	.254	.005	.073	
	N	25	25	25	25

주 : \*\* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의, \* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

### 3) 도시개발사업 종합 평가

- 제주특별자치도 도시개발사업 33개 지구를 대상으로 ①사업위치, ②사업 규모, ③추진시점, ④추진기간, ⑤시행자, ⑥시행방법, ⑦사업비의 7개 평가항목에 대해 분석 및 평가결과를 제시하였음
- 도시개발사업 평가항목에서 나타난 종합적인 평가결과는 다음과 같음
  - 사업 위치 : 제주특별자치도 도시개발사업은 공간적으로 제주시의 인구집중의 원인이 되었고, 초기 도심부에서 2000년 이후 도심과 외곽부로 동시에 추진되면서 도시 외곽으로 확산에 영향을 미친 것으로 평가됨
  - 사업 규모 : 도시개발사업 초기 토지구획정리사업은 도심에 다양한 규모로 추진이 필요했으며 2000년 이후 도시개발사업은 중규모 수준으로 추진되었고, 대규모 주택공급을 위한 택지개발사업은 도심에 대규모, 외곽에 소규모로 추진된 것으로 평가됨
  - 사업추진시점 : 1960~1970년대 토지구획정리사업, 1980~1990년대 급격한 도시팽창기에는 주택공급 위주의 택지개발사업, 2000년 이후 도시개발사업 중심으로 추진된 것으로 평가됨
  - 추진기간 : 토지구획정리사업은 사업위치, 규모, 절차 등의 영향으로 비교적 단기간이고, 택지개발사업과 도시개발사업은 규모와 절차 등의 복잡성으로 사업기간이 비교적 장기간 소요된 것으로 평가됨
  - 시행자 : 제주특별자치도의 도시개발사업은 모두 행정기관, 공공사업자가 시행자로 추진되었는데, 이는 민간참여 제한과 도시개발사업 초기단계로 민간의 참여가 낮은 것으로 평가됨
  - 사업시행방법 : 제주특별자치도의 도시개발사업의 추진은 아직 적기 때문에 사업방식인 수용, 환지, 혼합방식이 아직은 아직 초기단계에 있는 것으로 평가됨
  - 사업비 : 택지개발사업과 도시개발사업은 점점 고려할 사항이 많아지면서 사업기간이 늘어나고 이는 사업비용에 영향을 미친 것으로 평가됨

&lt;표 4-13&gt; 제주특별자치도 도시개발사업 종합 평가

평가 항목	평가결과	분석 및 평가
①사업위치	·제주시 도심부 21개 지구, 제주시 외곽부 6개 지구, 서귀포시 도심부 2개 지구, 서귀포시 외곽부 4개 지구 분포	·토지구획정리사업은 2000년 이전, 제주시 도심부의 인구집중에 의한 수요에 대응하여 주로 추진됨 ·2000년 이후 도시개발사업은 제주시의 인구집중 지속현상을 보여주며 특히 주목할 것은 제주도심부와 함께 도시외곽의 수요가 반영됨 ·택지개발사업은 제주시 도심부와 함께 제주시 외곽부, 서귀포시 외곽부에서 개발이 추진되면서 도시 외곽으로 확산이 진행되는 과정으로 평가됨
②사업규모	·300천㎡ 이하 10개 지구, 300천㎡ ~ 500천㎡ 5개 지구, 500천㎡ ~ 700천㎡ 5개 지구, 700천㎡ ~ 1,000천㎡ 10개 지구, 1,000천㎡ 이상 3개 지구 분포	·토지구획정리사업은 규모별로 고루 분포하고 있는데, 이는 초기 개발사업이 도심에 다양한 규모로 추진되었다는 것으로 평가할 수 있음 ·도시개발사업은 2000년 이후 도심 또는 외곽부의 소규모보다는 중규모 수준으로 개발사업이 추진되었음 ·택지개발사업은 도심과 외곽의 위치에 영향을 받는 것으로 평가되며 도심 확장이 이루어지는 지역은 대규모, 외곽은 소규모 형태로 추진되었음
③추진시점	·1950년대 1개, 1960년대 5개, 1970년대 2개, 1980년대 6개, 1990년대 10개, 2000년대 9개 지구가 추진	·1960~1970년대까지는 도심의 토지구획정리사업이 중심이 되었고, 1980년대~1990년대 들어 도시팽창에 따른 신시가지 개발이 활기를 띠면서 도시개발사업 증가한 것으로 평가됨 ·사업 유형별로는 1980년대 이후, 토지구획정리사업에서 택지개발사업이 증가하였으며 2000년대에는 도시개발사업으로 추진됨
④추진기간	·3년 이하 4개, 3년~5년 9개 지구, 5년~7년 15개 지구, 7년 이상 5개 지구 추진	·토지구획정리사업의 사업기간이 고루 분포하는데 규모와 위치에 영향을 받는 것으로 평가되며 대부분 7년 이내 사업이 이루어짐 ·도시개발사업과 택지개발사업은 7년 이상이 비교적 많은데, 이는 개발사업의 절차 및 규모와 관련성이 있는 것으로 평가할 수 있음
⑤시행자	·토지구획정리사업 19건, 도시개발사업 5건 모두 행정기관(시장, 군수), 택지개발사업은 행정기관 1건, 공공기관에서 8건 수행	·도시개발사업은 공공, 민간, 민관공동으로 사업추진이 가능하나 제주도 도시개발사업은 아직 초기단계로 민간의 참여사례가 없음 ·택지개발사업은 공공사업자만 참여할 수 있어 토지구획정리사업이 참여한 것으로 평가됨
⑥시행방법	·토지구획정리사업 19건 모두 절충방식, 택지개발사업은 9건 모두 수용방식, 도시개발사업은 수용 1건, 혼용 1건, 환지방식 3건으로 추진	·토지구획정리사업과 택지개발사업은 추진방식이 법으로 정해져 있고, 도시개발사업은 3가지 방식의 적용이 가능하기 때문으로 평가됨
⑦사업비	·사업비용 평균은 천㎡ 당 약 1.64억원으로 분석되었으며 토지구획정리사업, 도시개발사업, 택지개발사업 순으로 높았음 ·전체의 절반 이상이 천㎡ 당 1억원 미만, 3억원 이상은 4개 사업지구로 분포	·토지구획정리사업에서 도시개발사업, 택지개발사업으로 사업이 추진되면서 사업비용도 증가하는 것으로 나타남 ·도시개발사업 추진 시 고려할 사항이 많아지면서 개발사업비용 증가의 원인으로 작용한 것으로 평가할 수 있음

### 3. 도시개발사업과 주변 인구 영향 평가

#### 1) 사업 시행 전/후 인구변화

##### (1) 도시개발사업

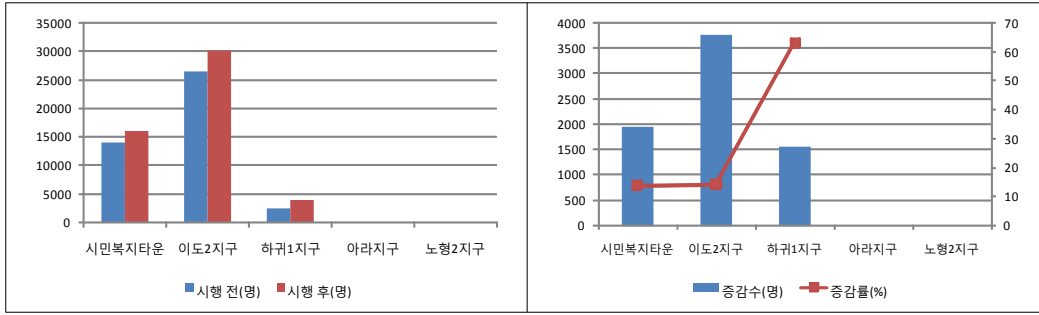
- 도시개발사업에 따른 주변 인구(사업지구 해당 동) 영향은 사업시행 전/후의 평균 인구를 비교하여 도시개발사업의 인구증감 영향을 분석하였음
  - 도시개발사업에 따른 인구증감 자료는 사업시행 전 3년간 평균 인구와 사업시행 후 3년간 평균을 기준으로 구축함
- 2000년 「도시개발법」 제정 이후 제주도의 도시개발사업은 총 5개 지구이며, 이 중 아라지구, 노형2지구는 현재 진행 중으로 평가에서 제외함
  - 평가결과, 시민복지타운은 사업 시행 전/후 13.9%, 이도2지구는 14.3%, 하귀1지구는 63.1%의 인구가 증가된 것으로 분석되었음
- 도시개발사업에 따른 주변 인구증감에 미친 영향은 다음과 같음
  - 애월읍 하귀1지구는 사업시행 후 1,564명의 인구가 증가하여 3개 지구 중 가장 낮았지만, 기존의 인구가 2,480명으로 가장 적었기 때문에 증감 비율 측면에서는 매우 높은 수치를 나타내고 있음
  - 이도2지구는 2003년 이전 토지구획정리사업, 택지개발사업 등이 시행된 지역이기 때문에 이미 도시화가 상당히 진척된 지역으로 볼 수 있음

<표 4-14> 도시개발사업 전/후 인구증감 평가

지구명	위치	사업기간	시행 전(명)	시행 후(명)	증감수(명)	증감률(%)
시민복지타운	제주시 도남동	02~07년	14,144	16,106	1,962	13.9
이도2지구	제주시 이도2동 <sup>9)</sup>	03~10년	26,504	30,282	3,778	14.3
하귀1지구	제주시 애월읍 하귀1리 <sup>10)</sup>	04~09년	2,480	4,044	1,564	63.1
아라지구	제주시 아라동	06~12년	사업 진행 중			
노형2지구	제주시 노형동	08~13년	사업 진행 중			

9) 이도2지구는 2010년 사업이 종료됨에 따라 2011년, 2012년 현재(5월) 인수로 분석함

10) 하귀1지구는 2009년 사업이 종료됨에 따라 2010년 말, 2011년 말, 2012년 현재(5월) 인수로 분석함



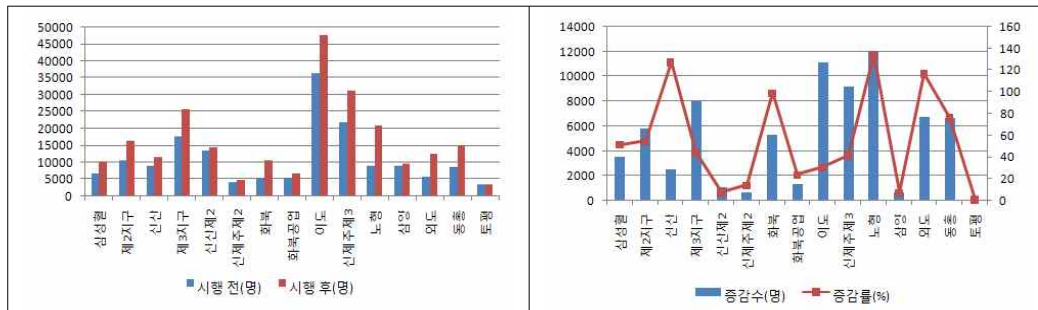
(그림 4-10) 도시개발사업 전/후 인구 증감 그래프

## (2) 토지구획정리사업

- 토지구획정리사업에 따른 주변 인구 영향 또한 사업시행 전/후 3년간 평균 인구를 비교하여 인구증감 영향을 분석하였음
  - 제주도에 추진된 토지구획정리사업 19개 지구 중 15개 지구를 분석함
  - 분석대상 15개 지구는 삼성혈지구, 제2지구, 신산지구, 제3지구, 신산제2지구, 신제주제2지구, 화북지구, 화북공업지구, 이도지구, 신제주제3지구, 노형지구, 삼양지구, 외도지구, 동홍지구, 토평지구이며, 나머지 4개 지구인 제주제1지구, 진성동지구, 신제주제1지구, 서귀포제1지구는 통계자료 구축이 되어 있지 않기 때문에 평가에서 제외하였음
- 토지구획정리사업 시행 전/후 분석결과는 다음과 같이 나타남
  - 분석결과, 노형지구는 사업시행 후 인구가 134.1% 증가하여 가장 높았고, 다음으로 신산지구 127.1%, 외도지구 116.6%, 화북지구 98.9% 순이었음
  - 반면, 서귀포시 토평지구는 0.9%(31명), 삼양지구 7.2%, 신산제2지구 8.1% 증가하는 수준에 그쳐 인구증가 효과가 적은 것으로 평가됨
- 제주도 토지구획정리사업에 따른 주변 인구증감 현상은 신개발지역에서 크게 나타나는데, 이는 기존 도심인구의 이동요인이 작용한 것으로 판단됨
  - 주변 인구증감이 낮은 지역은 기존 도심지역과 인접한 지역이거나, 개발사업 수요가 적은 지역으로 평가할 수 있음

<표 4-15> 토지구획정리사업 전/후 인구증감 평가

지구명	위치	사업기간	시행 전(명)	시행 후(명)	증감수(명)	증감률(%)
제1지구	제주시 이도	54~67년	통계자료 미비			
진성동	제주시 삼도	62~67년	통계자료 미비			
삼성혈	제주시 이도	64~66년	6,826	10,341	3,515	51.5
제2지구	제주시 용담	67~70년	10,608	16,392	5,784	54.5
신산	제주시 건입	68~72년	9,150	11,634	2,484	127.1
제3지구	제주시 삼도	76~79년	17,832	25,784	7,952	44.6
신제주제1	제주시 연동	77~78년	통계자료 미비			
신산제2	제주시 건입	80~86년	13,411	14,494	1,083	8.1
신제주제2	제주시 노형	80~86년	4,184	4,778	594	14.2
화북	제주시 화북	84~90년	5,364	10,671	5,307	98.9
화북공업	제주시 화북	84~87년	5,364	6,636	1,272	23.7
이도	제주시 이도	90~95년	36,471	47,600	11,129	30.5
신제주제3	제주시 연동	91~96년	22,043	31,223	9,181	41.6
노형	제주시 노형	93~96년	8,984	21,028	12,044	134.1
삼양	제주시 삼양	95~01년	8,924	9,564	640	7.2
외도	제주시 외도	97~02년	5,753	12,463	6,709	116.6
제1지구	서귀포시 서귀	68~71년	통계자료 미비			
동홍	서귀포시 동홍	93~97년	8,677	15,288	6,611	76.2
토평	서귀포시 토평	93~98년	3,474	3,505	31	0.9



(그림 4-11) 토지구획정리사업 전/후 인구 증감 그래프

### (3) 택지개발사업

- 택지개발사업에 따른 주변 인구 영향도 사업시행 전/후 3년간 평균 인구를 비교하여 인구증감 영향을 분석하였음
  - 제주도에서 추진된 토지구획정리사업 9개 지구 중 7개 지구를 분석함
  - 분석대상 7개 지구는 일도지구, 연동지구, 화북지구, 함덕지구, 노형지구,

서호지구, 사계지구이며, 나머지 2개 지구인 삼화지구와 강정지구는 개발사업이 진행 중이기 때문에 평가에서는 제외하였음

- 택지개발사업 시행 전/후 분석결과는 다음과 같이 나타남
  - 화북지구는 택지개발사업으로 주변 인구가 172.5% 증가하여 가장 높았고, 다음으로 노형지구 131.8%, 일도지구 68.2% 순이었음
  - 반면, 서귀포시 사계지구는 사업시행 후 인구가 -1.9% 감소하였고, 제주시 함덕지구는 2.9%의 매우 낮은 인구가 증가한 것으로 나타남
- 택지개발사업에 따른 주변 인구 증감현상은 다음과 같이 평가될 수 있음
  - 화북지구와 노형지구는 토지구획정리사업 지구로 이미 지정된 바 있고, 각각 98.9%, 134.1%의 인구가 증가한 전례가 있는 것으로 보아 지속적인 도시개발사업이 인구증가에 큰 영향을 미친 것으로 판단됨
  - 그러나 제주시와 서귀포시 동지역을 제외한 읍·면지역에서 시행된 택지개발사업은 인구증가 효과가 미미한 것으로 평가됨

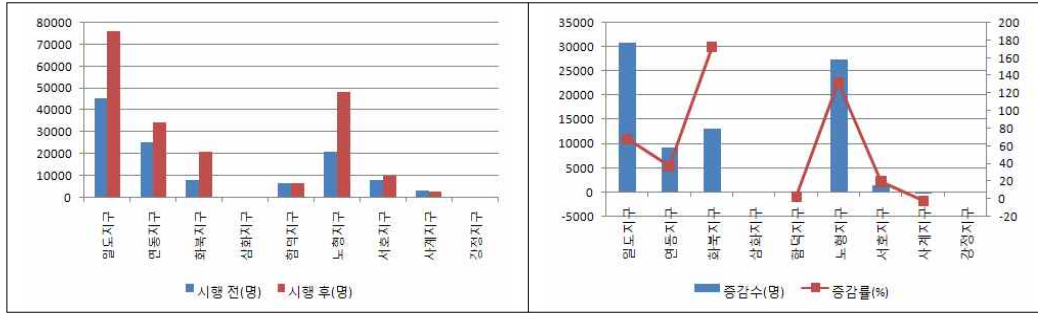
<표 4-16> 택지개발사업 전/후 인구증감 평가

지구명	위치	사업기간	시행 전(명)	시행 후(명)	증감수(명)	증감률(%)
일도지구	제주시 일도2동, 이도2동	89~94년	45,238	76,068	30,830	68.2
연동지구	제주시 연동	92~00년	24,937	34,167	9,230	37.0
화북지구	제주시 화북동 <sup>11)</sup>	92~98년	7,608	20,728	13,120	172.5
삼화지구	제주시 화북동, 삼양동, 도련동	04~11년	사업 진행 중			
함덕지구	제주시 조천읍 함덕리	01~05년	6,103	6,281	178	2.9
노형지구	제주시 노형동	00~05년	20,736	48,064	27,328	131.8
서호지구	서귀포시 대륜동 <sup>12)</sup>	89~92년	7,855	9,424	1,569	20.0
사계지구	서귀포시 안덕면 사계리	90~92년	2,654	2,603	- 51	-1.9
강정지구	서귀포시 강정동	06~13년	사업 진행 중			

11) 1990년대 이전 제주시 동별 통계자료는 화북1, 2동에 대해 구분하지 않아 화북동 인구를 조사함

12) 1990년대 이전 서귀포시 통계자료에서는 서호동을 구분하지 않아 대륜동(행정동) 인구수를 조사함





(그림 4-12) 택지개발사업 전/후 인구 증감 그래프

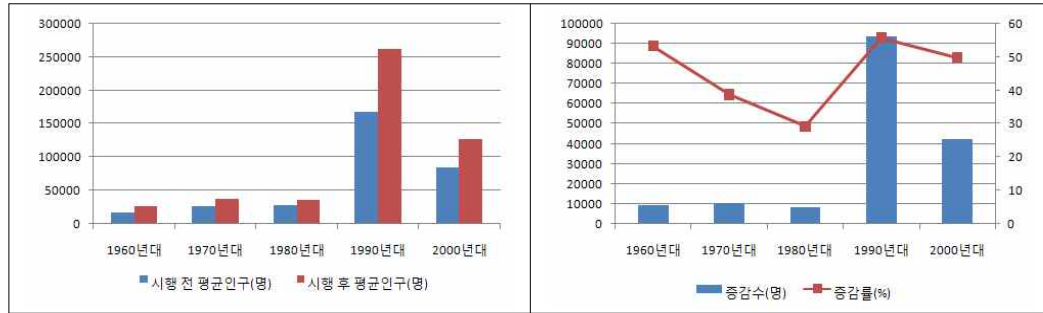
## 2) 사업 시기별/지역별 인구 변화

### (1) 사업 시기별

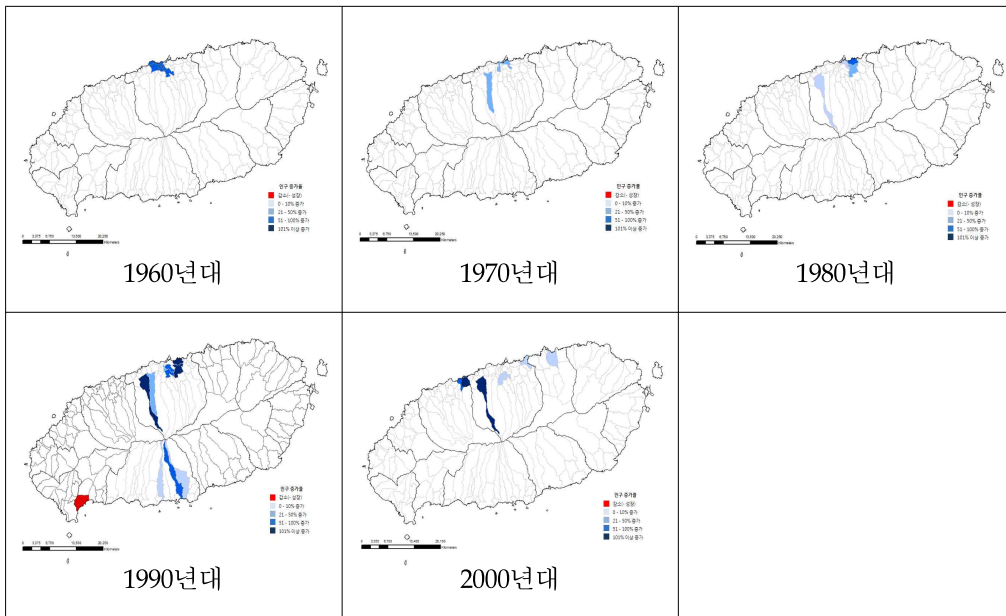
- 제주도 최초의 도시개발사업은 제주 제1지구(토지구획정리사업, 1954~1967년)이며, 2012년 현재 아라지구, 노형지구, 강정지구가 진행 중에 있음
- 제주도 도시개발사업은 1960년대 토지구획정리사업이 시행되면서 인구가 큰 폭(평균 53.3%)으로 증가하여 효과가 높았음
- 1970~1980년대는 도시개발에 의한 인구증가 효과가 비교적 낮았음
- 1990년대 도시개발사업 지역의 인구증가율이 높은 것은 연동, 노형, 화북 지역에 대규모 공동주택이 들어서게 된 것이 원인으로 평가할 수 있음
  - 환지방식인 토지구획정리사업에서 수용방식인 택지개발사업이 활성화 되면서 1990년대부터 다시 인구증가 효과가 크게 나타남
  - 이러한 수용방식을 택한 택지개발사업은 대규모 공동주택이 들어서는 경우가 많았으며, 이른바 신제주로 불리는 제주의 새로운 도심이 활성화 되어 제 기능을 수행함으로써 급격한 인구증가 현상을 나타냄
- 2000년대에는 도시개발사업에 의한 인구증감 효과가 낮아지며 구도심과 신제주 지역에 집중되었던 개발사업이 외곽부로 확대되는 형태로 나타남
- 전반적으로 제주도 도시개발사업에 의한 주변인구 증감효과가 나타나고 있는데, 시기별 차이가 있는 것은 사업의 추진방식 변화, 개발사업 추진 지역이 기존 도심이나 신개발지에 따른 입지 영향으로 판단됨

<표 4-17> 도시개발사업 시기별 인구 증감 평가

시기별	시행 전 평균인구(명)	시행 후 평균인구(명)	증감수(명)	증감률(%)
1960년대	17,434	26,733	9,299	53.3
1970년대	26,982	37,418	10,436	38.7
1980년대	28,322	36,578	8,256	29.2
1990년대	167,941	261,634	93,694	55.8
2000년대	84,644	126,804	42,160	49.8



(그림 4-13) 도시개발사업 시기별 인구 증감 그래프



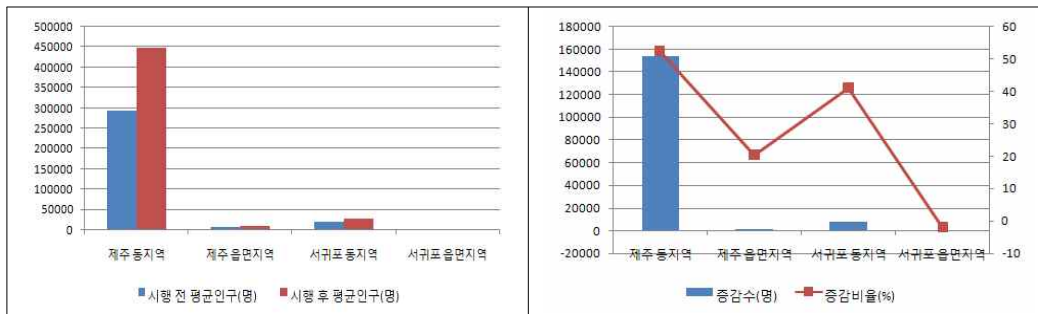
(그림 4-14) 도시개발사업 시기별 인구 증감 분석도

## (2) 사업 지역별

- 도시개발사업에 의한 지역별 인구증감 영향은 제주시 동지역과 읍면지역, 서귀포시 동지역과 읍면지역 간에 차이가 있었음
  - 제주시 동지역은 도시개발사업으로 인구증가가 가장 크게 영향을 받았고, 서귀포시 동지역도 영향을 받은 것으로 나타남
  - 반면, 제주시 읍면지역은 상대적으로 인구증가 효과가 낮았고, 서귀포시 읍면지역은 인구증가에 거의 영향이 없었음
- 제주시 동지역은 도시개발사업으로 인한 주변 인구 증가효과가 큰데, 이는 제주시 동지역에 개발사업이 집중되었기 때문임
  - 이는 그 동안 제주도의 인구이동이 제주시 동지역 집중이라는 도시형성 과정과 같은 맥락으로 해석될 수 있음
  - 따라서 제주시 동지역 인구집중에 따른 도시인프라 및 주택수요 발생과정에서 도시개발사업이 주 공급방식으로 추진되었다고 평가할 수 있음

<표 4-18> 도시개발사업 지역별 인구증감 평가

지역별		시행 전 평균인구(명)	시행 후 평균인구(명)	증감수(명)	증감률(%)
제주시	동지역	294,080	448,023	153,943	52.3
	읍면지역	8,583	10,325	1,742	20.3
서귀포시	동지역	20,006	28,217	8,211	41.0
	읍면지역	2,654	2,603	-51	-1.9



(그림 4-15) 도시개발사업 지역별 인구 증감 그래프

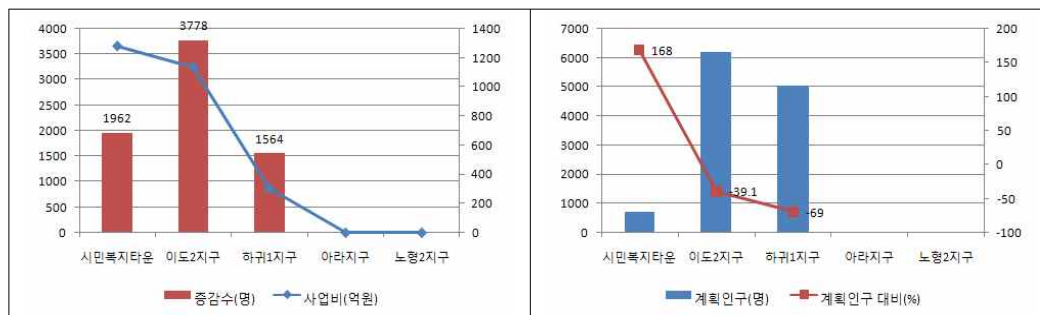
### 3) 계획대비 인구변화

#### (1) 도시개발사업

- 도시개발사업은 사업계획 단계에서 사업지구 및 주변 인구 증가를 우선적으로 고려하여 추진되는 특성을 가지고 있음
  - 도시개발사업 계획인구 대비 인구의 실제 증감수를 파악하는 것은 도시개발사업의 위치나 사업방식이 얼마나 합리적으로 계획되었는가를 파악하는데 매우 중요한 역할을 하는 지표임
  - 따라서 자연적인 인구 증감에 비하여 사업대비 인구 증감비율이 감소하였다면 사업의 효과가 과도하게 설정되었다고 볼 수 있음
- 본 연구에서는 인구증감 기초데이터를 법정동 또는 행정동 인구통계에 기초하였기 때문에 계획인구 대비 인구증감이 양(+)의 비율을 나타내야 기본적으로 인구증감 효과가 있었다고 판단할 수 있음
  - 도시개발사업 계획 인구는 제주시 시민복지타운이 732명, 이도2지구가 6,208명, 하귀1지구가 5,040명으로 계획되었음

<표 4-19> 도시개발사업 계획인구 대비 증감 평가

구분	사업비(억원)	증감수(명)	계획인구(명)	계획인구 대비 증감률(%)
시민복지타운	1,283	1,962	732	+168.0
이도2지구	1,141	3,778	6,208	-39.1
하귀1지구	303	1,564	5,040	-69.0
아라지구		사업진행중		
노형2지구		사업진행중		



(그림 4-16) 도시개발사업 계획인구 대비 인구 증감 그래프

- 계획인구 대비 인구증감 분석결과, 제주시 시민복지타운은 168% 증가한 것으로 나타나 도시개발사업의 효과가 매우 높았던 것으로 나타남
  - 반면, 제주시 이도 2지구와 하귀 1 지구는 계획인구 기준에 미치지 못했음
  - 특히, 하귀 1 지구는 계획인구가 5,040명이었으나, 실제 1,564명(계획대비 실적)이 31% 수준의 인구만 증가한 것으로 나타났음

## (2) 택지개발사업

- 택지개발사업 계획인구 대비 증감효과 분석은 사업이 진행 중인 삼화지구, 강정지구를 제외한 7개 지구를 대상으로 하였음
  - 계획인구는 일도지구 19,760명, 연동지구 18,564명, 화북지구 8,746명, 함덕지구 8,765명, 노형지구 19,504명, 서호지구 9,016명, 사계지구 1,040명임
- 계획인구 대비 인구증감 분석결과, 일도지구는 56%가 더 증가한 것으로 나타났고, 화북지구는 50%, 노형지구는 40.1%가 증가한 것으로 나타남
  - 반면, 연동지구는 계획인구 대비 -50.3%, 함덕지구는 -98.0%, 서호지구는 -82.6%, 사계지구는 -104.9% 수준에 그친 것으로 나타남

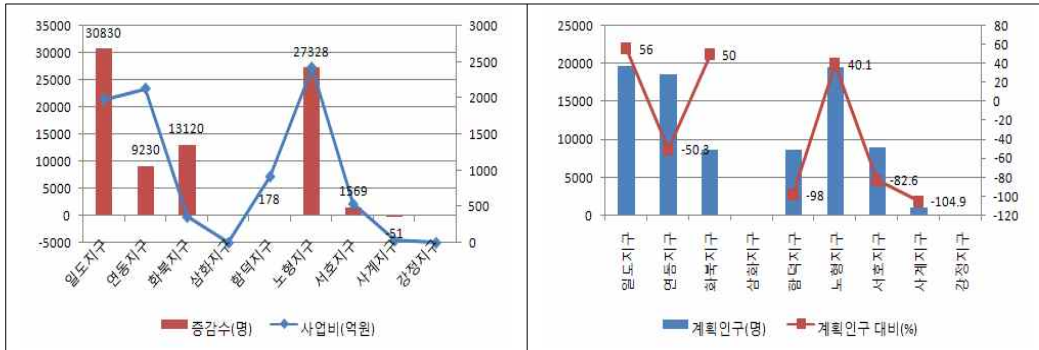
<표 4-20> 택지개발사업 계획인구 대비 증감 평가

구분	사업비(억원)	증감수(명)	계획인구(명)	계획인구 대비(%)
일도지구	1,985	30,830	19,760	+56.0
연동지구	2,134	9,230	18,564	-50.3
화북지구	356	13,120	8,746	+50.0
삼화지구	사업진행중			
함덕지구	916	178	8,765	-98.0
노형지구	2,424	27,328	19,504	+40.1
서호지구	536	1,569	9,016	-82.6
사계지구	28	- 51	1,040	-104.9
강정지구	사업 진행 중			

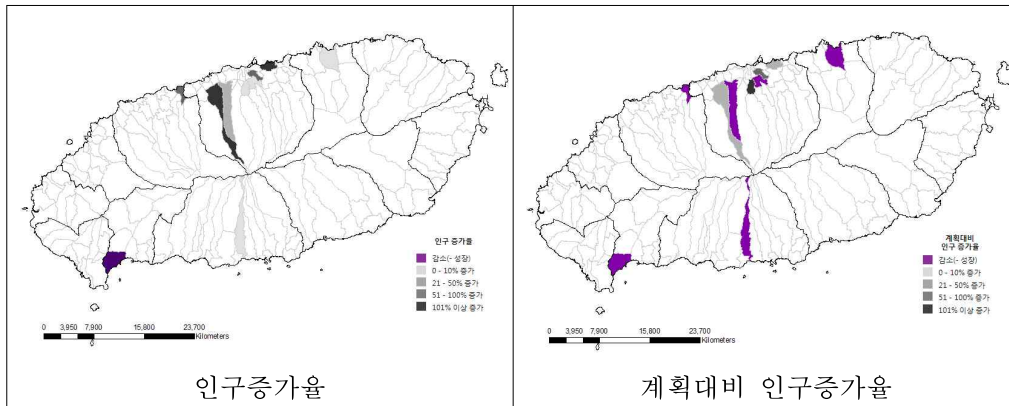
- 택지개발사업의 경우, 계획인구에는 미치지 못하거나 초과하였으나 주변 인구증감은 서귀포시 사계지구를 제외하고는 모든 지구가 사업 전에 비하여 사업 후에 주변 인구가 증가하였음
  - 이도2지구, 하귀1지구, 연동지구, 함덕지구, 서호지구는 일반적인 인구수

는 증가한 반면 계획대비 인구 증가율은 감소한 것으로 나타나 인구증가에 대한 효과가 미미한 것으로 판단할 수 있음

- 사계지구의 경우 택지개발사업지구 내 130여명의 주민이 거주하고 있으나, 사계리 주변 지역 인구 이주가 발생하여 택지개발사업에도 불구하고 인구가 감소한 것으로 나타남



(그림 4-17) 택지개발사업 계획인구 대비 인구 증감 그래프



(그림 4-18) 도시 및 택지개발사업 인구증가율 분포도

# 제5장 정책적 제언

## 1. 도시개발의 패러다임 변화

### 1) 과거 도시개발의 문제점

- 도시경쟁력이 국가경쟁력으로 나타나는 세계적인 추세에서 도시문제 개선은 반드시 필요하며 특히, 도시문제를 사전에 계획적으로 방지하기 위해서는 도시개발·관리 정책의 중요성이 커지고 있음
  - 그러나 지금까지 우리나라 및 제주도는 급격한 도시화과정에서 도시개발 추진 상 각종 도시문제로 나타나고 있음
  - 도시문제는 급격한 도시성장 및 개발사업 추진으로 인한 비계획적인 도시의 외연적 확산, 교통 혼잡, 환경훼손 및 오염 심화, 공원녹지의 부족, 구도심의 쇠퇴, 커뮤니티 및 지역 정체성 부재 등으로 나타남
- 우리나라 및 제주도의 도시개발의 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있음
  - 첫째, 도시개발사업이 급증하는 도시인구 수용을 위해 사전계획이 부족한 상황에서 단기간/대규모 신규개발로 추진되면서 도시 인프라가 정비되기 전에 주택이 건설되는 등의 문제점이 나타났음
  - 둘째, 신규 도시개발이 도시 주변부로 확장 개발되었지만 주변 미개발지에 대한 관리계획은 미흡한 상황이었고, 이는 과도한 개발, 경관부조화, 환경훼손을 발생시키게 되었음
  - 셋째, 도시개발이 주로 대규모 주택공급 위주의 신규 개발의 형태로 진행되면서 도시가 갖추어야 할 기본적인 요건인 생활인프라, 생산인프라 등이 없는 개발지역으로 조성되었음
  - 넷째, 도시개발이 주로 외곽지역 대규모 주거기능 위주로 조성되면서 주변지역의 비계획적 소규모 개발을 유도하게 되었고, 이는 인프라의 부족 문제, 추가적인 도로망, 교통수요 증가 원인으로 나타남
  - 다섯째, 도시개발사업이 주로 개발이 용이한 신규 개발지 위주로 확산되면서 기존 구도심간의 상호 보완계획이 없었고, 신·구 도시 간의 커뮤니티 조화를 위한 도시시설 공급이 부족하였음

- 여섯째, 도시개발이 상위 도시계획의 공간구상과는 다른 주택수요에 따른 공급이 비계획적으로 추진되다 보니 도시공간의 확산 및 구도심 쇠퇴 등 공간구조의 왜곡현상으로 나타남
- 일곱째, 도시개발사업이 주로 도시민의 수요에 맞게 공급되지 않고, 개발 수요 및 입지가 공급자 중심으로 진행되면서 실제 도시개발사업의 확일성, 과개발에 따른 인구증감 효과 미흡 현상으로 나타남

## 2) 향후 도시개발 패러다임

- 도시계획 및 도시개발의 변화 추세는 시대적인 흐름과 맥을 같이하는 특징을 가지고 있음
  - 지금까지 단품종 대량생산체계 중심의 산업사회(Modernism)는 다양성보다 보편성, 분산보다 집중, 지방보다 중앙 중심이었으나, 다품종 소량생산체계 중심의 탈 산업사회(Post Modernism)는 다양성이 중요하고, 분산과 지방이 중요해지고 있음
- 이를 도시개발사업 추세에 비추어 보면 도시개발의 형태 측면에서 개발 규모와 밀도, 개발용도, 커뮤니티 유지, 대중교통체계, 도시성장관리, 환경보전, 자족성 등의 향상을 목적으로 하고 있음
  - 최근 도시개발의 복합용도 개발은 밀도 있는 개발을 유도하고, 도시자족성 향상을 유도하는 방향으로 진행됨
  - 커뮤니티 유지 차원에서 다양한 사회계층 및 연령층이 공존하는 도시개발과정에서 이해관계자 간의 협력 추진을 도모하고 있음
  - 공공교통체계를 구축하여 도시시설의 대중교통과 도보 접근성 향상, 친환경적으로 중요한 지역의 보존을 중요하게 다루고 있음
- 한편, 도시개발의 패러다임 변화는 지역특성에 맞는 다양한 시민의 활동 향상을 위해 도시개발사업 계획단계에서 개발 후 유지관리단계까지 공공, 민간, 지역주민의 다양한 파트너십을 요구하고 있음
  - 지역의 매력도 향상을 통한 지역경쟁력 확보를 위한 물리적인 도시개발은 물론 개발사업 후 지역의 유지관리를 위한 도시관리(Urban Management)를 통한 지역 활성화 및 발전을 도모하고 있음



- 또한, 도시개발사업은 단순한 물리적 주택공급에서 벗어나 지역의 문화, 역사성, 자연성 등의 환경을 존중하는 종합적인 접근을 통해 지역민의 여유로운 삶의 질 향상 측면을 중요시 하고 있음
- 이러한 도시개발의 변화는 세계적인 추세로 나타나고 있으며 이를 도시개발사업으로 구체화하면 다음과 같이 요약될 수 있음
  - 첫째, 도시개발사업에서 토지이용의 복합화 현상으로 지금까지 대량 공급 위주의 도시개발사업은 토지이용의 기능분리가 중심이었으나, 최근에는 수요자의 다양한 욕구 및 건축 등 기술발달에 의해 기능의 복합화 현상으로 나타나고 있음
  - 둘째, 도시재생사업 활성화의 중요성은 대규모 신규 개발사업이 수요의 감소, 외곽 신개발지의 지가 상승, 환경훼손에 따른 부담 증가로 나타나고 있기 때문이며 최근 도시재생사업이 정책적으로 추진되고 있고, 도심의 복합단위개발사업 등의 여건이 크게 개선되고 있음
  - 셋째, 도시개발사업의 민간참여 활성화를 들 수 있는데, 최근 미흡하나마 민간의 사업 참여 확대를 위한 다양한 제도가 마련되고 있으며 도시개발사업에서 민간자본 시장 참여 및 다원화가 필요해지고 있음
  - 넷째, 주민참여형 도시개발사업으로 지금까지 공공주도형 도시개발사업에 따른 한계에 대응하여 도시개발사업에서도 직접적인 지역주민의 도시개발 참여가 중요해지고 있음
  - 다섯째, 자연친화적 도시개발이 일반화되고 있다는 점인데, 이는 도시개발사업에 녹지 확보, 자연형 하천 복원, 빗물의 활용, 신재생에너지 및 에너지 절약형 개발 등 녹색형 도시개발사업으로 변화하고 있음
  - 여섯째, 도시개발사업 수요자인 지역주민의 소득수준 향상에 따른 문화시설 등의 수요가 증가하고 있는데, 이는 지금까지의 도시개발이 주로 주택공급 위주였다면 향후 도시개발 사업은 복합형 문화시설, 문화컨텐츠를 제공하는 개발사업으로 변화하고 있다는 것임
  - 일곱째, 창조형 도시개발로 전환하고 있으며 특히 도시개발사업에서 창조형 시민을 위한 창조도시 개발의 수요가 증가하고 있다는 것으로 이는 복합형 도시개발의 형태로 나타나고 있음

### 3) 제주특별자치도 도시개발 방향

#### (1) 여건변화에 대응방향

- 국내외 도시개발 추세는 저출산·노령화 사회로 이행되면서 대규모 도시개발 및 산업개발에서 기존의 도시별 특성에 맞는 개발로 변화하고 있음
  - 이러한 도시개발 여건변화는 신규 대규모 택지개발보다 도시재생사업 활성화, 도시 근교의 소규모 택지개발사업 활성화를 유도하고 있음
  - 또한 국가의 도시개발사업 추진 방향은 소규모 개발, 민간 개발 활성화, 도심 재개발·재건축 유도 등으로 추진되고 있음
- 또한 지금까지 신규 대규모 도시개발사업보다는 기존 도심을 정비하고, 신규개발을 체계적으로 추진하는 도시성장관리 정책으로 변화하고 있음
  - 도시개발 수요가 신규개발 위주에서 신·구도심간의 연계 성장 추진
  - 도시 외곽부는 소규모 개발에 의해 난개발을 방지하고 환경훼손 최소화
- 도시개발의 지방자치단체 권한이양 확대에 따라 도시개발에 필요한 행정 절차의 간소화 정책으로 나타날 것으로 예상됨
  - 제주특별자치도의 경우 도시개발 관련 권한이 타 지역에 비해 상당히 많은 부분이 이양되었으며 조례를 통해 제도 개선이 지속되어야 함
- 도시개발사업 방식이 공공, 민간 공동개발 등 다양하게 추진될 것임
  - 현재 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」에 의한 도시개발 관련 사업방식이 민간과 공공이 공동으로 추진하는 등 다양하게 전개될 것임
  - 이러한 다양한 도시개발방식은 민간협력 강화, 개발수요, 개발주체, 개발사업 방식의 창출로 이어지고 제도 개선도 이루어지도록 해야 함
- 제주특별자치도의 경우, 국제자유도시를 지향하는 동시에 지역주민 참여가 중요하게 대두되고 있어 이를 반영한 제도개선이 요구되고 있음
  - 또한 도시개발 관련 정책에서 지역 주민의 다양한 참여 방안이 정책적으로 제도적으로 뒷받침 되어야 함

<표 5-1> 도시개발 여건변화와 정책 과제

여건변화	도시개발 과제
인구감소, 저출산, 고령화 → 대규모 도시개발의 한계	·소규모 도시개발 및 정비정책으로 전환 ·도시내부 지역특성에 맞는 도시정비사업 추진 ·도시재생사업, 신·구도심 연계 성장개발 추진
환경을 훼손하는 도시개발사업 → 저탄소 녹색도시 개발	·녹색도시, 환경친화적 개발, 소규모 개발로 변화 ·도시지역 내부 우선 개발하는 토지절약형 개발로 변화 ·토지이용, 교통체계, 녹지체계를 고려한 개발 방식 ·물순환, 친환경 건축물, 에너지 효율이 높은 개발 ·컴팩트한 도시개발 방식 전환
대규모 신개발사업 → 소규모 도시개발 및 정비정책으로 전환	·도시확장 및 개발에서 도시성장관리방식으로 전환 ·도심의 개발가능지 중심으로 체계적/단계적 개발 ·환경훼손이 큰 신개발에서 내부 도시정비사업으로 전환
중앙중심의 획일적 도시개발 → 지자체/지역주민 참여로 제도 개선	·도시개발 권한의 지방이양 확대로 변화 ·도시개발 절차 등의 간소화 ·도시개발사업 방식의 다양화 ·지역주민 참여의 제도화 등 개선

## (2) 제주특별자치도 도시개발사업 방향

- 제주특별자치도는 2011년 최상위 계획인 제2차 제주국제자유도시 종합계획을 통해 도시개발 방향을 제시하였음
  - 선보전-후개발 원칙 하에 도시개발 방향 제시, 제주특별자치도 지역특성을 반영한 권역 구분(보전, 성장관리, 개발촉진), 권역별 특성에 따른 도시개발의 기본 방향(제주시, 서귀포시, 동지역, 읍면지역 등 지역 특성의 반영 및 자연환경, 경관, 핵심산업, 주요 정책 등의 반영) 등임
- 특히, 제주특별자치도 권역별로 보전, 성장관리, 성장촉진 개념을 제시함
  - 선보전 원칙에 따라 보전이 필요한 권역은 제주특별자치도 경관단위에 따른 보전 및 개발 방향 제시, 한라산, 중산간지역, 오름, 꽃자왈, 경관이 우수한 해안은 개발 지양 등임
  - 도시성장관리가 필요한 권역은 제주시 동지역 성장관리 및 시가화구역의 개발 관리, 제주시, 서귀포시 읍·면지역의 무분별한 개발 관리 등임
  - 도시성장의 촉진이 필요한 권역은 서귀포시 동지역 성장 촉진 유도 및 특화사업과 연계 추진, 제주시, 서귀포시 읍·면 중심지 도시성장 촉진 등임

- 이러한 제주국제자유도시 권역별 도시개발 방향은 기존의 무분별한 개발 사업에 대해 공간적으로 보전, 관리, 축진을 통해 체계적이고, 단계적 성장관리 측면에서 개발사업으로 유도하고자 하는 의미로 평가됨
- 도시개발 사업 선정과정에서 보전지역 강화, 도시성장관리 측면에서 녹색 도시, 도시재생사업 활성화, 서귀포시 도심이나 읍·면지역의 개발축진을 통해 내부충진식, 소규모 개발사업 유도의 의미를 갖고 있음



(그림 5-1) 제주도 지역별 도시개발 방향

## 2. 도시개발사업 평가결과와 정책방안

### 1) 주변지역 인구증감 평가

- 제주특별자치도 도시개발사업 평가 결과 사업 시행 전/후의 주변지역(사업지구를 포함하는 해당 동)의 평균 인구는 50.4%의 인구가 증가하였음
- 제주도의 도시개발사업은 서귀포시 사계지구를 제외하면 모든 지구 및 주변지역의 인구 증가에 영향을 미쳤다고 평가할 수 있음
- 그러나 제주도 도시개발 사업은 제주시 일정지역(이도동, 화북동, 연동, 노형동)에 편중되면서 전체적으로 균형적인 성장 견인에는 한계가 있었음
- 특히 제주시 동지역은 도시개발사업으로 52.3%의 인구증감이 있었던데 반해 서귀포시 읍면지역에서는 오히려 인구가 감소하는 결과가 나타남

- 따라서 제주도 도시개발사업의 인구 증감 영향 평가를 통해 향후 도시개발사업은 다음과 같은 정책방안이 필요함
  - 도시개발사업의 계획적/체계적인 추진을 위해 도시개발 마스터플랜을 수립하되 그 개념은 도시성장관리의 방법론인 개발사업의 단계적 개발단위 설정을 적용하는 것이 바람직함
  - 또한 서귀포지역 인구감소와 읍면지역 인구감소에 대한 대안차원에서 향후 도시개발사업의 입지 결정을 통해 균형발전을 유도하는 정책 필요함

## 2) 계획인구 대비 평가

- 제주도 도시개발사업과 택지개발사업은 자연적인 인구증감 효과가 나타나는 것으로 분석되었으나, 계획인구에는 미달하는 것으로 분석됨
  - 본 연구의 도시개발사업 평가 대상이었던 10개 지구의 계획인구는 총 97,375명인데 반하여 실제인구 증가는 89,508명에 불과하였음
  - 특히 함덕지구는 계획인구는 8,765명인데 실제 인구증가는 178명에 그쳐 그 효과가 전무하다고 평가할 수 있음
- 또한 전체 사업비가 1조 1,106억원이 투입되었지만 계획인구에 도달하지 못한 것은 저출산 등의 외부적 요인을 고려하더라도 부진한 것으로 평가됨
  - 이는 계획시행단계에서 수요예측이 잘못되었거나 시행단계에서 원활한 진행이 이루어지지 않았기 때문으로 판단할 수 있음
- 따라서 제주도 도시개발사업의 계획대비 인구증감 영향을 통해 향후 다음과 같은 도시개발사업에 대한 정책방안이 요구됨
  - 도시개발사업 시행 전 계획인구에 대한 정확한 수요예측 시스템 도입과 함께 사업비 대비 효과에 대한 분석 기준을 체계화하도록 함

## 3) 도시개발사업 형태 다양화

- 제주특별자치도는 2015년부터 인구가 감소할 것으로 예측되고 있기 때문에 이를 고려한 신중한 도시개발사업이 시행되어야 함
  - 전국적인 인구감소가 2020년부터 시작되는 것에 비해 제주도는 이보다

더 빠르게 인구감소 현상이 예측되기 때문에 신규개발 중심의 도시개발 사업은 향후 심각한 예산낭비를 불러 올 수 있음

- 제주도 도시개발사업이 대부분 공동주택 건설용으로 시행되어 왔기 때문에 인구의 감소시점에서는 수요에 비해 공급이 초과 발생하게 되면 토지 및 주택가의 하락 현상으로 나타날 수 있음
  - 따라서 도시개발사업은 아파트, 다세대 등 공동주택과 함께 단독주택에 대한 비중을 높이는 등 부동산 경기침체에 사전 대비가 필요함
- 따라서 제주도의 도시개발사업은 인구 여건변화(저출산, 고령화 등), 소규모 주택수요 증가, 도시재생사업의 중요성 증가 등에 대비한 도시개발사업의 다양한 방식의 유도과 적용방법의 검토가 요구됨
- 또한 도시개발사업 중 인구수(증감)에 대한 상관분석 결과, 사업비는 전체에 상관성이 있었고 사업기간과 사업면적은 상관성이 없는 것으로 나타났음
  - 따라서 도시개발사업은 사업비를 고려하고, 사업규모, 사업기간, 사업면적 등을 다양한 형태로 하여 추진이 필요하다는 것으로 해석할 수 있음

### 3. 도시개발사업 방식의 전환

#### 1) 사업 방식별 차별화

- 본 연구에서는 도시개발사업과 택지개발사업에 대해 통합적으로 평가를 실시하여 각 사업의 특징을 고려하지 못하였다는 한계가 있음
- 앞서 제시한 것처럼 「도시개발법」의 장점이 사업지구 내 다양한 기능을 유치할 수 있는 점이고, 「택지개발촉진법」의 장점이 택지 공급에 있기 때문에 이 두 사업 방식을 구분하여 시행하는 방안이 필요함
  - 인구증가가 우선 될 지역에는 택지개발사업을 시행하고, 도시기능의 다양화 및 차별화를 목적으로 할 경우 도시개발사업을 시행하여야 함
  - 아라지구, 노형2지구의 경우 도시개발사업으로 진행되었음에도 불구하고 현재 공동주택 등이 들어설 계획으로 있어 법·제도적 목적과 부합하지 못하고 있는 실정에 있음
- 따라서 도시개발사업 방식의 차별화를 위해 다음과 같은 정책이 요구됨

- 우선 도시개발사업과 택지개발사업의 목적에 부합된 계획을 시행하여 계획적인 도시개발이 이루어지도록 사전적합성 평가방안이 필요함
- 또한 상위계획과 정합성 측면에서 제주도 도시개발 방향에 맞게 도시개발사업, 택지개발사업의 입지 적합성 검토를 강화해야 함

## 2) 녹색도시개발 방식

- 현재의 도시개발사업은 주로 주택의 양적 공급과 수요지향적 입지로 자연환경 보전을 위한 사전예방 기준이 적용되지 못하고 있음
  - 또한 도시개발사업이 지역특성을 감안하지 않는 획일적인 기준이 적용되어 추진되면서 특색 있는 도시 형성이 되지 않고 있음
- 따라서 도시개발사업 추진 시 개발사업 프로세스에 따른 환경계획을 사전에 수립하여 녹색도시개발 사업이 추진되도록 하는 방안이 필요함
  - 환경친화적 토지이용, 공원녹지 및 경관 확보 기준, 하천 및 바람통로, 자원절약 및 순환체계 구상, 녹색교통체계 구축 등 구체적인 도시개발사업의 녹색도시계획 수립 지침이 마련되어야 함
  - 이와 관련하여 국토해양부는 「녹색도시개발수립 및 평가기준」을 제정하였으며 11개 평가지표<sup>13)</sup>를 선정하여 지구 수준에서의 통합녹색계획 및 실행기준 마련을 마련하는 등 다양한 시도를 하고 있음
  - 제주형 녹색도시개발 수립 및 평가기준을 별도로 작성할 필요가 있음



(그림 5-2) 녹색도시개발 사업 추진 절차

자료 : 국토해양부(www.mitm.go.kr)

13) 탄소흡수 분야(공원녹지비율 등 3개 지표), 탄소저감 분야(직주근접 등 8개 지표)를 개발계획수립 시 의무화하고 있으며 총 5개 등급으로 평가(우수등급 3등급 이상, 최소 4등급 이상 권고), 우수 녹색도시개발 수립 시 인센티브 제공(개발계획 수립기준 등 완화)을 하고 있음

### 3) 도시재생사업

- 도시재생사업 방식은 기존의 대규모 도시개발사업이 환경훼손에 대한 부담 증가, 녹지지역 지가 상승 등의 문제가 증가하고, 저출산 고령화에 따른 신규 주택 수요 감소, 구도심의 쇠퇴문제가 심화되면서 나타난 개념임
  - 도시재생은 기존 도시중심지(원도심, 구도심)에 새로운 기능 도입, 창출함으로써 경제적, 사회적, 물리적 차원에서 재생시키는 것을 의미함
- 제주시의 경우 1970~1990년대 도시개발사업에 의한 도시 확장이 본격화되면서 도시의 핵(核)이 신도심과 구도심으로 공간적으로 분리되었음
  - 1980년대에는 신제주 제1지구로 공공기관 이전, 2000년 이후에는 구제주, 신제주 2개 도심이 정착하게 됨
  - 이후 제주도 구도심은 신도심으로 인구 및 상권 등이 분산되면서 쇠퇴 현상이 나타났고, 도시재생방안이 부각되고 있는 상황임
- 따라서 제주도 도시개발사업은 향후 신규 개발보다는 구도심의 소규모 개발방식(도시재생)으로 추진될 필요가 있음
  - 이를 위해, 제주지역 구도심의 구역별 특성, 문제점, 개선방식을 취사 선택하고, 구역별/블럭별 특성에 따라 도시재생계획 수립이 필요함
  - 또한 공공의 지원 체계화 및 구체화 방안으로 기반시설 개선, 도시재생사업의 공공재원 확보, 제도적인 관련 조례 제정 방안 등이 광범위하게 추진되어야 함



(그림 5-3) 마산시와 전주시 도시재생사업 추진 사례

자료 : 국토해양부 도시재생사업단(www.kourc.or.kr)

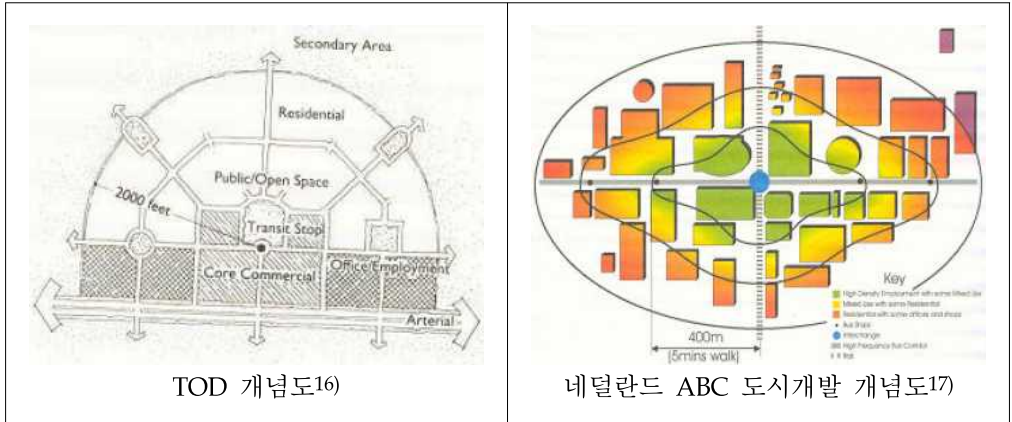


#### 4) 대중교통형 도시개발사업 방식

- 제주도는 물론 전국적인 도시문제는 본 연구의 도시개발사업 평가결과에서도 보았듯이 자동차 중심의 신규개발 중심의 도시개발사업이 진행되면서 나타나는 무분별한 도시 교외화 현상임
  - 본 연구의 제주도 도시개발사업 위치별 분포를 보면, 2000년 이후 제주시 도심부에서 외곽부로 확대되는 과정으로 평가되었음
  - 특히 택지개발사업은 제주시와 서귀포시 외곽부에 대규모 주택공급 목적으로 추진되면서 자동차 중심 교외화 현상이 나타나는 것으로 평가됨
  - 이러한 제주도의 신규 도시개발에 따른 도심의 교외화는 자동차 중심형 도시, 에너지 낭비적 도시, 외곽지역 환경 훼손 수반 등의 문제로 나타남
- 이러한 도시개발 문제에 대응하여 제기되고 있는 도시개발의 개념이 대중교통중심도시개발(TOD: Transit-Oriented Development)으로 대중교통 정류장에서 보행거리 내 복합용도로 개발하고 환경지역을 보전하려는 방식임
  - 대중교통중심 도시개발방식은 압축도시(compact city), 도시마을(urban village)의 개념과 방향의 한 형태이며 분산적 집중개발을 가능하게 함
- 대중교통중심 도시개발(TOD)의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있음<sup>14)</sup>
  - 철도역 및 버스정류장 주변은 고밀도 상업 및 주거지로 개발
  - 도시개발사업 중심지와 인접한 지역에 상대적으로 고밀도 주거시설, 외곽에는 상대적으로 저밀도 주거시설 배치
  - 외곽에는 저밀도의 단독주택 입지
  - 도보 가능한 반경 400~800m의 대중교통지향적 근린지역 형성 등
- 이러한 대중교통중심 도시개발은 미국의 도시계획가 Peter Calthorpe에 의해 제시된 이후, 신도시주의(New Urbanism)의 방법론으로 세계적으로 확대되었으며, 특히 네덜란드의 도시계획에 적용되고 있는 ABC 도시개발<sup>15)</sup>은 이러한 개념을 반영한 대표적인 형태임(교통개발연구원, 2004)

14) 교통개발연구원, 2004, 대중교통 지향형 도시개발과 교통체계 구축방안

15) 네덜란드 ABC 도시개발은 대중교통에서 접근성 정도에 따라 A, B, C로 구분하고, 접근성에 따라 주거지, 업무, 상업, 문화시설 등을 근접시켜 불필요한 교통수요를 줄이고, 교통에너지와 대기오염을 감소시키는 도시구조를 유도하는 개발 수단임



(그림 5-4) 대중교통중심 도시개발 개념도

### 5) 공원녹지 접근성

- 도시개발사업의 목적은 단순한 주택용지공급이 아닌 거주만족도와 지역의 커뮤니티를 확보한다는 측면이 강함
- 따라서 도시개발사업 계획 초기 단계에서 공원녹지 등 양질의 공공공간의 확보 및 적절한 배치가 가능하도록 유도해야 함
  - 특히 현재 도시개발 관련 사업에서 공원녹지의 확보기준은 모두 단순한 양적 기준에 의해 실제 주민의 녹지이용성이 전혀 고려되지 않고 있음
  - 예를 들어 도시개발구역 내 녹지율이 20~30% 이상 높게 되어 있으나 이는 사업구역 내 이용이 어려운 주변부에 위치하게 되면 실제 이용률이나 만족도가 크게 달라질 수 있음
- 이러한 공원녹지 등 도시개발사업 수행 시, 적절한 배치가 될 수 있는 토지이용계획 수립과 주민의 녹지접근도에 따른 확보기준의 보완이 요구됨
- 이를 위해 현재 도시개발사업 추진 시, 단순한 양적 확보만을 기준으로 제시하고 있는 공원녹지 확보기준의 질적 확보 기준이 추가되어야 함
  - 예를 들어, 양적 확보기준과 함께, 사업지구 내 녹지의 주민접근성이 높은 일정 수준의 녹지배치를 평가하도록 해야 함

16) Peter Calthorpe, 1993, The Next American Metropolis

17) GTZ, 2002, Land Use Planning and Urban Transport

<표 5-2> 도시개발사업의 규모별 공원녹지의 확보기준

개발계획		공원녹지의 확보기준
계획의 종류	사업규모(m <sup>2</sup> )	
「도시개발법」에 의한 개발계획	1만 이상 ~30만 미만	상주인구 1인당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
	30만 이상 ~100만 미만	상주인구 1인당 6제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 9퍼센트 이상 중 큰 면적
	100만 이상	상주인구 1인당 9제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 12퍼센트 이상 중 큰 면적
「주택법」에 의한 주택건설사업계획	1천세대 이상	1세대당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
「주택법」에 의한 대지조성사업계획	10만 이상	1세대당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비계획	5만 이상	1세대당 2제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 개발계획	전체계획구역	「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 제21조의 규정에 의한 공공녹지 확보기준을 적용
「택지개발촉진법」에 의한 택지개발계획	10만 이상 ~30만 미만	상주인구 1인당 6제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 12퍼센트 이상 중 큰 면적
	30만 이상 ~100만 미만	상주인구 1인당 7제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 15퍼센트 이상 중 큰 면적
	100만 이상 ~330만 미만	상주인구 1인당 9제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 18퍼센트 이상 중 큰 면적
	330만 이상	상주인구 1인당 12제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 20퍼센트 이상 중 큰 면적
「유통산업발전법」에 의한 사업계획	주거용도로 계획된 지역	상주인구 1인당 3제곱미터 이상
	전체계획구역	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제5조의 규정에 의하여 작성된 산업입지개발지침에서 정한 공공녹지 확보기준을 적용
「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 개발계획	주거용도로 계획된 지역	상주인구 1인당 3제곱미터 이상
	전체계획구역	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제5조의 규정에 의하여 작성된 산업입지개발지침에서 정한 공공녹지 확보기준을 적용

출처 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 [별표 2] 재정리.

## 6) 다양한 도시개발 협력모델 개발

- 도시개발사업이 도시 내 주거지 확충, 기반시설 확충 등에 상당히 기여한 것은 사실이나, 급격한 신규 개발사업에 의한 도시의 외연적 확산, 자연환

- 경 훼손, 구도심의 쇠퇴 등의 문제를 발생시킨 것 또한 간과할 수 없음
- 향후 도시개발은 지금까지의 급격한 인구성장 및 도시집중과정에서 추진되던 방식과는 다른 방식으로 전환을 요구하고 있음
  - 최근 도시계획 및 도시개발의 새로운 개념인 스마트성장(smart growth), 콤팩트시티(compact city) 등의 등장은 지속적이고 활력 있는 지역공동체의 관심과 요구가 강해지는 추세를 반영하고 있다고 할 수 있음
  - 현재 도시개발사업 방식은 시행자가 도시개발구역 내 토지를 수용 또는 사용하는 방식이나 환지방식, 혼용방식으로 시행하고 있음
    - 그러나 도시개발사업 성격에 따라 사업방식 결정에 명확한 기준이 없이 주로 토지확보 비용이나 용이성에 따라 사업방식이 결정되는 상황임
    - 따라서, 도시개발사업 방식의 선택에 있어 도시개발사업 자체 특성, 주변 지역의 개발여건을 고려한 객관적인 사업방식 선정기준의 마련이 필요함
  - 또한, 도시개발구역 내 토지의 수용 또는 사용하는 방식은 공공부문이 민간부문보다 용이한 특성이 있으나, 민간부문이 수용이나 사용 방식으로 도시개발을 추진하는 것은 법적으로 가능하나 현실적으로 어려움이 있음
    - 따라서 도시개발사업의 다양한 사업방식이 필요한데, 이와 관련하여 국토연구원(2005)은 매수와 환지개념을 복합화한 도시개발방식을 통해 토지소유자의 권리를 인정하고 민간사업자와 토지소유주 양자간 합의에 의해 등가교환의 방식으로 사업후 이익을 배분하는 방식을 제시하고 있음
  - 한편 도시개발사업의 다양한 형태로 토지신탁에 의한 복합적 방식의 활성화 등도 검토할 필요가 있음
    - 토지신탁 개발방식은 도시개발구역 내 토지소유자가 해당 토지를 부동산신탁회 등 개발 전문업체 사업시행을 위탁하고, 개발 전문업체는 사업계획을 수립, 설계, 시공, 분양 등을 하도록 하는 방식임
    - 이는 도시개발법의 환지방식, 지방자치단체의 전면매수 공영개발방식을 절충한 방식이라 볼 수 있음

## 4. 도시개발사업 제도 개선

### 1) 공공의 역할 강화 방안

- 도시개발사업이 도시기본계획과 도시관리계획과의 정합성 측면에서 추진되나 제주도의 경우 광역도시계획은 구체성이 낮고, 지구단위계획은 사업 성격이 강해 장기적인 도시발전 방향을 제시하는데 한계를 가지고 있음
  - 따라서 제주도 도시성장관리를 위한 공공의 역할이 강화될 필요가 있음
- 이를 위해 도시성장관리측면에서 제주도 도시개발사업에 대한 도심부, 주변부 관리구역을 구분하여 가이드라인을 제시하여 도시외곽의 무분별한 개발확산 방지를 도모할 필요가 있음
- 또한 도시개발사업으로 인한 주택 및 토지시장 안정화를 위해 도시개발 예정지 주변지역에 대한 개발지역, 보전지역을 명확히 하는 방안이 필요하며, 도시개발 주변지역의 기반시설 확보를 위한 재원 마련에 대한 대책으로 이익환수 체계가 구축되어야 함
  - 장기적으로 공공부문에서 도시개발예정지구 지정에 따라 토지은행<sup>18)</sup>을 운영하는 방안도 검토할 수 있음
- 한편, 공공의 역할 강화방안으로 개발사업의 모니터링 체계구축이 필요함
  - 도시개발사업은 「도시개발법」 제정으로 인해 2000년 이후, 새롭게 도입된 사업으로 제주도는 도시개발사업이 3개 지구(시민복지타운, 이도2지구, 하귀1지구)에서 추진된 수준에 불과함
  - 도시개발사업 추진이 얼마되지 않은 상황에서 사업에 대한 전반적인 모니터링을 통해 사업 추진 과정에서의 문제점을 평가할 시점에 있음
  - 제주도의 도시개발사업이 추진되는 과정에서 나타난 문제점의 개선을 통해 제도의 정착 및 지역특성에 맞는 제도 및 방식의 개선이 가능함

---

18) 토지은행은 토지의 매입, 비축, 공급, 관리 등의 기능을 갖도록 하고 도시개발예정지구의 부지조성, 건축 등 건설 사업은 민간부문이나 공공부문의 사업시행자가 담당하도록 용지 취득과 건설업무를 분리하는 것이 바람직함(박은관·안용진, 2005)

## 2) 제도 및 지원체계 개선

- 현행 도시개발사업은 민간사업자에게 개발계획, 지구지정제안권을 보장함으로써 수익보장, 개발시기의 시의성을 확보하고자 하였으나 실제 사업기간이 장기화되는 문제를 보이고 있음
  - 제주도의 경우도 도시개발사업 방식의 사업기간이 길게 평가되었음
  - 이러한 도시개발사업 장기화에 대한 문제는 지구지정 이후 토지소유관계 변동이 발생하게 되므로 지구지정 단계의 개발계획보다는 실시계획 이전에 개발계획을 변경할 수밖에 없는 구조이기 때문임(김현아, 2007)
- 도시개발사업에 필요한 건축, 교통, 도시계획, 환경영향평가, 경관 등 각종 위원회의 심의 소요기간이 늘어나면서 사업기간의 장기화 및 비용 증가 부담이 증가하는 등 도시개발사업의 수준 저하로 나타나고 있음
  - 따라서 도시개발사업의 지구지정단계에서 개발계획 적정 수립방안, 각종 인·허가에 대한 절차 개선 등 제도적 개선이 필요함
- 또한 도시개발사업에 대한 공공의 역할 증대 및 민간사업 참여 활성화를 유도하기 위한 도시개발사업 지식 공유 및 협력체계가 필요함
  - 공공과 민간의 참여를 위한 전문 인력 확보 필요
  - 도시개발사업 전반에 대한 이해와 상호 개선방안 도출 체계 구축 필요
- 한편, 제주특별자치도 도시개발사업 지원체계 구축이 필요함
  - 지금까지 도시개발사업이 개별사업 중심으로 비계획적으로 추진되면서 발생하는 문제는 기본적으로 도시개발사업의 입지 및 방향을 결정할 수 있는 공간정보체계 구축이 미흡하였기 때문임
  - 따라서 현재 여러 부서로 분산된 공간정보체계를 도시개발사업 특성에 맞게 구축하고, 이와 함께 도시개발사업 업무를 지원할 수 있는 협력체계도 동시에 구축될 필요가 있음
  - 이를 통해 도시개발사업에 대한 입지결정단계에서 사업 시행 단계까지 지속적인 도시개발 행정 시스템 운영이 가능함

## 참고문헌

### □ 국내문헌

- 강식, 2007, 계획적 도시개발·정비를 위한 도시마스터플랜제도 연구
- 강식, 2008, 도시개발권한의 합리적 지방이양을 위한 제도 개선방안
- 강식, 2008, 택지·도시개발 관련 제도의 변화 전망 및 개선방향
- 강식, 2011, 도시개발사업의 과제 및 효율적 추진방안 연구
- 건설교통부, 1999, 국토종합계획
- 경기개발연구원, 2008, 도시개발과 정비에 있어서 신·구도시 연계 제도 개선 방안
- 경기개발연구원, 2008, 택지·도시개발 관련 제도의 변화전망 및 개선방향
- 경남발전연구원, 2011, 분권형 도시계획체계 구축을 위한 도시계획 분권 개선방안
- 교통개발연구원, 2004, 대중교통 지향형 도시개발과 교통체계 구축방안
- 국토연구원, 2005, 도시개발제도 개선방안 연구
- 국토해양부 도시개발사업 상세 통계자료('09.12.31 구역지정 대상분)
- 국토해양부 택지개발사업지구 리스트(2009.12.31 현재)
- 국토해양부, 2008, 살고싶은도시 정책관련 선진국의 법령 및 제도 조사·분석 연구
- 권영중·오재학, 2004, 대중교통 지향형 도시개발과 교통체계 구축방안
- 김선웅·권영덕, 2010, 서울시 개발제한구역의 도시관리실태 평가 및 개선방향
- 김현아, 2007, 민간택지 공급활성화를 위한 도시개발 사업의 과제, 대한국토·도시계획학회  
춘계산학합동 학술대회
- 박은관·안용진, 2005, 도시개발제도 개선방안 연구
- 박재길, 2006, 한국 도시계획체계의 패러다임 변화 방향
- 변병설, 2010, 저탄소 에너지절약형 도시의 해외사례 및 조성방안, 녹색성장을 위한 제주형  
탄소중립도시 조성전략 세미나 자료
- 변일용, 2009, 저탄소 녹색성장을 위한 울산의 도시개발전략
- 변혜선, 2010, 환경계획기법을 적용한 친환경 도시개발 사례
- 성현곤·박지형·김동준, 2007, 대중교통지향형 도시개발의 효과분석 및 유도기법 적용방안
- 성현곤·박지형·정주희, 2010, 도시개발사업의 선대중교통-후개발 체계 정립에 관한 연구
- 안건혁, 1997, 도시개발법의 제정에 관한 연구, 국토계획 통권 89호, 대한국토도시계획학회
- 유재운·진영효, 2001, 도시개발비용 구조 분석에 관한 연구

- 윤혜정·김현식, 2005, 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안  
이광훈, 2011, 도시개발과 연계된 선제적 교통개선대책수립방안 연구  
이범현·김주훈, 2011, 도시개발 예정지의 도시성장관리 방안  
이상대·장윤배·김현정, 2009, 도시개발과 정비에 있어서 신·구도시 연계 제도개선 방안  
이왕건, 2006, 스마트성장을 위한 도시개발 방향  
이종현·박봉철, 2010, 인천광역시 도시개발 및 정비사업의 이주대책 수립  
이종현·박봉철, 2011, 인천광역시 공공도시개발사업의 입체환지 방식 적용방안  
임준홍, 2007, 아산시 도시확장에 따른 도시개발조례제정방안  
제주특별자치도 고시 제2008-116호(2008.7.30)  
제주특별자치도 고시 제2009-157호(2009.12.23)  
제주특별자치도, 각 년도, 제주통계연보  
제주특별자치도, 2011, 제2차 제주국제자유도시 종합계획  
제주특별자치도, 2012년 주요행정총람  
최희선·권영한, 2008, 도시개발사업에서 환경생태계획의 체계적 도입방안

#### □ 국외 및 인터넷자료

- GTZ, 2002, Land Use Planning and Urban Transport  
Peter Calthorpe, 1993, The Next American Metropolis  
국토해양부([www.mltm.go.kr](http://www.mltm.go.kr))  
국토해양부 도시재생사업단 <http://www.kourc.or.kr/>  
제주특별자치도관광협회([www.hijeju.or.kr](http://www.hijeju.or.kr))  
통계청, KOSIS 국가통계포털  
행정안전부 자치법규정보시스템(ELIS)



<ABSTRACT>

**Analysis and Evaluation of Urban Development Project  
in Jeju Special Self-Governing Province**

**Eom, Sang-Keun**

Key Words : urban development project, building lot development project,  
project evaluation, population change effect

The purpose of this study is to suggest improvement plan and policy orientation of urban development project by considering the changes of conditions related to urban development and implementing research/analysis/evaluation of urban development project.

In order to evaluate urban development projects in Jeju, we established the data to 33 districts (designated area: 19,232,000m<sup>2</sup>, project costs: 1.5353 trillion won) in urban development project. Subjecting on 33 districts, we implemented analysis & evaluation to (1) project location, (2) project size, (3) starting period, (4) project period, (5) developer, (6) constructing method, and (7) project costs.

Also, we evaluated the project effect by calculating the change of population before & after urban development project. As a result of evaluation, it is indicated that population increased 13.9% in citizen welfare town, 14.3% in Yido 2 district, 63.1% in Hagui 1 district, Jeju. For building lot development project, population increases 172.5% in Hwabuk district, 131.8% in Nohyeong district, and 68.2% in Ildo district while only increasing -1.9% in Sagye district, Seoguiipo-si and 2.9% in Hamdeok district, Jeju-si.

As a result of analyzing population change comparing to estimated

population in urban development project, population in citizen welfare town, Jeju-si increased 168% while population in Yido 2 district and Hagui 1 district were less than the standard of estimated population. In addition, for building lot development project, population increases 56.0% in Ildo district, 50.0% in Hwabuk district, 40.1% in Nohyeong district while only increasing -50.3% in Yeondong district, -98.0% in Hamdeok district, -82.6% in Seoho district, and -104.9% in Sagye district.

Policy plans through the evaluation of urban development project in Jeju can be suggested as follows:

- (1) It is needed to set and apply gradual development units of this project which is a methodology of urban growth management;
- (2) The accurate demand estimation system to estimated population before implementation of urban development project is needed;
- (3) It is needed to establish Jeju type green urban development and to set evaluation criteria;
- (4) Progress of urban regeneration project depending on characteristics per area/block in the former downtown is needed;
- (5) It is needed that future Jeju urban development method should be implemented in TOD (Transit-Oriented Development) type;
- (6) It is needed to introduce complex type urban development method and land trust with various urban development collaboration model;
- (7) It is needed to prepare the guideline to central & peripheral area in urban development project, to establish development restitution system, to establish monitoring system of development project, to improve the procedure of authorization & permission of urban development project, and to establish the project support system.

## 부록 : 제주특별자치도 도시개발사업 시행 조례

### 제주특별자치도도시개발사업 시행 조례

[소관부서 : 도시디자인단]

제정 2006. 10. 11 조례 제 36호

일부개정 2009. 4. 15 조례 제475호

제1조(목적) 이 조례는 「도시개발법」 및 같은법 시행령에서 위임한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(공청회 등) ① 「도시개발법」(이하 “법”이라 한다) 제7조 및 「도시개발법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제13조에 따라 공청회를 개최하는 때에는 영 제13조제2항에 따른 일간신문과 인터넷 홈페이지 등에 공고하여 주민에게 알리고, 도시개발구역에 포함되는 토지·건물 소유자에게는 공부상 주소지로 공청회 개최내용을 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 당해 주소지에 거주하지 아니하거나 주소가 불분명할 때에는 일간신문 및 인터넷 홈페이지 등의 공청회 공고로 이를 대신할 수 있다.<개정 2009.4.15>

②공청회에 출석하여 의견을 진술하려는 자는 공청회 개최 7일전까지 서면이나 인터넷 등을 통하여 의견 요지를 제출하여야 한다.

③제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 공청회에 제출된 의견을 반영할 것인지의 여부를 검토하여 그 결과를 공람기간이 종료된 날부터 30일 이내에 당해 의견을 제출한 자에게 통보하여야 한다.

④법 제11조제5항에 따른 제안에 의하여 도시개발구역을 지정하는 경우에는 법 제11조제7항에 따른 공청회 개최에 소요되는 비용을 제안자에게 부담시킬 수 있다.

제3조(과소토지의 기준) 영 제62조제2항에 따른 과소토지의 기준은 「건축법 시행령」 제80조의 지역별 구분에 따른 면적의 최소규모 이상으로 한다. 다만, 주거지역으로서 기존 건축물이 없는 토지는 각 사업구역별 특성에 따라 규약, 시행규정이나 정관으로 정한 면적으로 한다.<개정 2009.4.15>

제4조(특별회계의 설치) ①법 제60조제1항 및 제61조제3항에 따라 제주특별자치도도시개발특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치한다.<개정 2009.4.15>

②특별회계의 사무는 이 조례에서 규정한 것을 제외하고는 일반회계의 예에 준한다.

제5조(운용계획) ①도지사는 회계연도마다 특별회계 운용계획을 수립하여야 한다.

②제1항에 따른 운용계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 특별회계의 운영규모
2. 당해 회계연도 용자계획
3. 특별회계의 수입·지출에 관한 사항
4. 그 밖의 특별회계 관리에 필요한 사항

③도지사는 특별회계의 용자에 관한 사무의 일부를 금융기관에 위탁할 수 있다.

제6조(보조의 범위) 특별회계에서 보조할 수 있는 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 도지사가 시행하는 다음 각 목의 사업비

가. 도시개발사업의 공사비

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 도시계획시설사업의 공사비

2. 제1호외의 자가 시행하는 다음 각 목의 사업비

가. 도시개발사업 중 도시계획시설의 설치에 필요한 공사비의 2분의 1 이하

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 도시계획시설사업의 공사비의 2분의 1 이하

제7조(용자의 범위) 특별회계에서 용자할 수 있는 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 도지사가 시행하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 도시계획시설사업의 공사비의 2분의 1 이하

2. 제1호 이외의 자가 시행하는 다음 각목의 사업비의 3분의 1 이하

가. 도시개발사업 중 도시계획시설의 설치에 필요한 공사비

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 도시계획시설사업의 공사비

제8조(용자조건 등) ①특별회계자금의 용자이율은 대출 당시 제주특별자치도금고로 지정된 금융기관의 일반자금 대출 기준금리로 한다. 다만, 도지사가 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 그 이하로 할 수 있다.

②용자를 신청할 수 있는 자는 법 제17조에 따른 도시개발사업의 실시계획인가 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조에 따른 도시계획시설사업의 실시계획인가를 받은 자로 한다.

③특별회계의 자금을 용자받고자 하는 자는 회계연도 개시 3월전까지 용자를 신청하여야 하며, 도지사는 자금수급사정을 감안하여 분기별로 용자한다. 다만, 사업의 시급성으로 특별히 필요하다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.

④용자는 도지사 및 용자대상기관(이하 “용자기관”이라 한다)의 장이 체결한 용자 약정에 의한다.

⑤용자기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 상환기일 전이라도 용자금의 전부 또는 일부를 회수할 수 있다.

1. 용자받은 자금을 당초 목적대로 사용하지 아니할 경우
2. 용자받은 사업의 목적달성이 불가능하다고 판단될 경우
3. 관계법령 및 용자조건을 위배하였을 경우

⑥제5항에 따라 용자금 반환 통지서를 받은 용자기관은 통지서를 받은 날부터 30일 이내에 원금 및 이자를 일괄 상환하여야 한다.

제9조(타 회계에서의 전용) 특별회계의 재원이 부족할 경우에는 타 회계에서 자금을 전용할 수 있다. 이 경우의 전용자금에 대하여는 이자를 지급하지 아니할 수 있다.

#### 부 칙

①(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

②(다른 조례의 폐지) 종전의 제주도조례인 제주도도시개발사업시행조례는 이를 폐지한다.

③제3조(종전의 특별회계에 관한 경과조치) 이 조례 시행 당시 종전 시·군의 조례에 의한 도시개발사업특별회계는 이 조례에 의한 제주특별자치도도시개발특별회계로 본다.

④(수익금 등에 대한 경과조치) 법률 제6252호 「토지구획 정리사업법 폐지법률」 부칙 제3조에 따라 「도시개발법」 시행 이전 토지구획정리사업의 미매각 체비지 및 미징수 청산금의 집행잔액 등 수익금은 제주특별자치도도시개발특별회계에 귀속된다.

⑤(종전의 조례에 의한 행위에 관한 경과 조치) 이 조례 시행당시 종전의 시·군 조례에서 행한 행정처분 등은 이 조례에 의하여 행한 행정행위 등으로 본다.

부 칙 <제475호, 2009.4.15>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 연구진

---

연구책임    **엄상근**    제주발전연구원 책임연구원  
공동연구    **남윤섭**    제주발전연구원 위촉연구원

---

기본연구 2012 - 9

### 제주특별자치도 도시개발사업 실태분석 및 평가 연구

---

발행인    ||    양영오

발행일    ||    2012년 6월

발행처    ||    제주발전연구원

690-029 제주도 아연로 253

전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168

홈페이지: [www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)

인쇄처    ||    일신옵셋인쇄사

---

ISBN : 978-89-6010-250-7 93530

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

