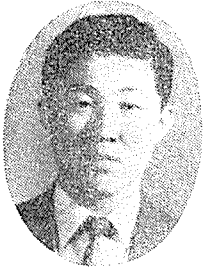


改正都市計画法의 特色과 分析的 考察



The Characteristics and Analyses of The Revised City Planning Law in 1971

서울대 行政大學院 都市計劃學科 教授

崔 相 哲

1. 都市計画法의 發展過程

우리나라 都市計劃의 歷史的 發展을 溯及하기란 그것이 비록 近代의 概念과 다르다고 하지만 오랜 歷史를 가지고 있다. 그러나 法制的 側面에서 볼것 같으면 近代의 意味에서 그것의 始初라고 볼수 있는 것은 1900年代를 前後한 것이 아닌가 보여진다. 그당시 京城을 中心으로 街路網 整備와 연관하여 勅令으로 公布된 몇가지 規程을 들수 있으며 차츰 市街地에 대한 建築統制를 하기 위하여 補完作業이 있었다. 建築統制란 西歐諸國에서 볼수 있는 바와 같이 警察權에 立脚하여 防火, 公共用地的 保存等과 같은 데서 動機를 두고 있었으며 그內容이란 극히 初步의이며 常識的인 것들이었다. 이러한 一連의 勅令과 規程들이 우리나라 都市化의 初期段階에서 約 30년간 都市開發을 誘導한 創始的인 것들이었다. 1936年 그당시 日本의 都市計劃關係法令을 母體로 하여 우리나라 都市計画法으로서 體系를 갖춘 朝鮮市街地計劃令이 制定되었으며 이것은 1962年 都市計画法과 建築法이 制定되기 前 30年間을 지속된 것이다. 1936年 令制定 이후 몇차례의 改正이 있었지만 大宗은 큰 變換이 없었으며 1940년부터 解防前까지의 戰時體制下에서 防空法에 의한 朝鮮市街地計劃令의 機能의 一部가 停止되기도 하였다. 이와같은 朝鮮市街地計劃令은 建築物에 대한 統制를 根幹으로 하여 都市計劃에 관한 규정(특히 街路計劃, 用途地域制) 및 區劃整理事業 一般을 포함하는 法令이었다. 이것이 1962年 都市計画法과 建築法이 새로이 制定됨으로서 오랜 歷史를 다하였다. 都市計画法과 建築

法은 그 당시로서는 比較的 完壁하고 近代의 立法으로 불리워졌으나 急激한 都市化現象에 따른 都市開發事業推進에 隘路와 不備點이 露出됨에 따라 2次의 改正作業이 있으며 1966年 都市計画法속에 포함되어 있던 區劃整理事業에 관한 獨立된 立法을 制定함으로써 結果적으로 朝鮮市街地計劃令은 세가지 獨立된 立法으로 발전을 보게 된 것이다. 그러나 都市計画法의 改正作業過程에서 1965年代부터 根本的인 改正의 필요성이 내재하고 있었음에도 불구하고 作業의 龐大함과 研究의 지연으로 一部修正에 그쳤던 것이 1971年에 第三次 改正法律로서 公布된 것이 여기서 論하고자 하는 새로운 都市計画法이다.

이상과 連관하여 우리나라 都市計劃適用의 變遷過程을 살펴봄으로서 都市計画法이 가진 時代的 使命을 再確認할수 있다. 解放 당시 1945年에 우리나라 都市計画法 適用都市는 27個였던 것이 1958年에 47個 都市로 1967年에는 93個 都市로 1971年 現在 1個 都市로 늘어났다.

年	代	都市計劃適用都市의數
1945.	8월	27
1958	末	47
1963	末	53
1965.	3월	63
1967.	6월	93
1971.	6월현재	139. (市32. 邑88. 面19)

都市計画法의 歷史的 展開過程과 連관하여 法精神의 源泉을 소급해 본다면 日本의 都市計画法의 발전과정에서 많은 것을 模倣하였으나 다시 日本은 英國의 都市 및 農村計劃法(Town and Country Planing act)의 手法과 精神에 많은 影

響力を 받았으며 同時に 獨逸의 區劃整理手法이 日本을 거쳐 우리나라에도 커다란 方向設定에 힘을 미쳤다. 다음으로 이와같은 새로운 都市計劃法이 改正되기전 都市計劃法과 어떠한 特色이 있으며 補充이 이루어 졌는지 살펴보고자 한다.

2. 新舊都市計劃法の 比較

1. 形式的인 體制上으로 볼 때 舊法은 全 5章 41 個條文 및 附則으로 되어 있었으나 (第3章土地區劃整理 第26條—第40條 削除) 新法은 全 7章 94 個條文으로 全面的인 改正을 하였다.

2. 新法은 舊法에서 問題되었던 “一團의 工業用地造成事業”의 概念 以外에도 都市計劃區域, 都市計劃施設, 都市計劃事業, 再開發事業, 土地區劃整理事業, 一團의 住宅地造成事業, 都市計劃事業施行者, 共同講에 대한 概念을 明確히 規定하고 있다. (新法 第2條 1項)

3. 舊法上에는 都市計劃의 立案에 관한 規定에 없었으나 新法에 依하면 市長 또는 郡守는 그 管轄區域안에서 施行할 都市計劃을 立案하고 다만 國家計劃과 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 “建設部長官”이 立案할 수 있으며 市와 郡 또는 2 以上の 市나 郡의 行政區域에 걸치는 都市計劃은 關係市長 또는 郡守의 “協議”에 의하여 共同으로 立案하거나 그 立案할 者를 定하고 그 協議가 成立되지 아니 할 때에는 建設部長官은 內務部長官과 協議하여 立案할 者를 指定하고 이를 告示하도록 하고 있다. (新法 第11條)

4. 新法은 都市計劃의 決定을 함에 있어서 國防上 機密(國防部長官의 要求가 있는 것에 限한다)을 要한다고 인정되는 경우에는 관계地方議會의 意見과 中央都市計劃委員會의 議決節次를 省略할 수 있도록 함으로써 國防上의 配慮를 하고 있다. (新法 第12條 2項)

또한 市長 또는 郡守는 都市計劃의 決定告示(新法 第12條 4項)가 있을 때에는 當該 都市計劃區域안의 土地에 關하여 地籍이 表示된 地形圖上에 都市計劃事項을 明示하여 建設部長官에게 그 承認을 申請하여야 하는 바 (新法 第13條 1項) 이러한 承認申請을 都市計劃의 決定告示가 있는 날로부터 2 年이내에 하지 아니하거나 또는 그

기간내에 當해 地方自治團體의 의견을 들어 建設部長官이 圖面作成(新法 第13條 3項)을 하지 않을 때에는 그 2 年이 되는 날의 다음날로써 그 都市計劃의 決定은 効力を 喪失하게 되어 있다. (新法 第14條)고 함으로서 都市計劃의 時効를 追加시켰다.

5. 新法은 市長 또는 郡守는 都市計劃豫定區域과 都市計劃區域안에서 人口, 土地利用等 週期的으로 都市計劃에 關한 基礎調査를 施行하도록 하고 있다. (新法 第15條, 新施行令 第11條) 또한 都市計劃施設가운데 共同講에 關한 것은 새로운 規定을 (新法 第16條 第3項 및 第4項, 新施行令 第13.14條) 둠으로서 都市開發사업의 調整根據를 新設하였다.

6. 舊法에 있어서는 都市計劃區域을 住居地域, 商業地域, 工業地域, 綠地地域 및 (混合地域) 등으로 指定할 수 있었으므로 (舊法 第17條) 5 個種類의 地域으로 區分되었으나 新法에서는 混合地域을 廢止하고 住居地域, 商業地域, 工業地域, 綠地地域의 4 個地域만을 指定할 수 있도록 하였으며 (新法 第17條) 다시 新施行令은 舊施行令과는 달리 綠地地域을 生産綠地地域과 自然綠地地域으로 細分하여 指定할 수 있게 하였다. (新施行令 第15條)

7. 新法은 舊法 및 舊施行令에 分散되어 規定하고 있던 風致地區, 美觀地區, 高度地區, 防火地區, 業務地區, 臨港地區, 空地地區 등을 統一的으로 規定하고 있으며 舊法上의 教育地區를 教育 및 研究地區로 하였고 保存地區, 停車場整備地區 및 空港地區에 關한 規定을 新設하고 있는 反面에 舊法上의 衛生地區는 廢止하였다. (新法 第18條 및 新施行令 第16條) 또한 空地地區안에서는 建築物의 垆地面積에 대한 建築面積의 比率는 建築法の 規定에 불구하고 1 種에서 3 種까지 區分하여 10 分の 4 내지 10 分の 2로 規定하고 있다. (新法 第19條 및 新施行令 第17條)

8. 新法은 都市에 있어서 産業 및 人口의 過大한 集中을 防止하여 위하여 建設部長官은 “特定施設制限區域”을 指定할 수 있도록 하였다. (新法 20條)

또한 都市의 無秩序한 擴散을 防止하고 都市

周邊의 自然環境을 保全하여 都市民의 健全한 生活環境을 確保하기 爲하여 또는 國防部長官의 要請으로 保安上 必要할 때에는 “開發制限區域”을 指定할 수 있으며 (新法 第21條) 特定한 大都市의 人口 및 產業의 集中現狀을 완화하고 그 適正한 配置를 함으로써 都市의 均衡있는 發展을 도모하기 爲하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 당해 都市의 隣近地域에 大統領令으로 定하는 基準이상의 面積과 要件을 갖춘 一定한 地域을 “都市開發豫定區域”으로 指定할 수 있게끔 하였다. (新法 第22條)

9. 新法은 第3章 第2節에 “再開發事業”의 規定을 두고 있는 바 이것은 舊施行令 第14條의 2에 있었던 再開發地區를 新法에서는 “再開發區域”으로 하여 그에 關한 規定을 새로이 한 것이다. 이에는 事業의 施行要件, 行政廳이 아닌 施行者, 實施計劃의 內容, 書類의 供覽과 意見의 聽取, 造成垆地 등의 分讓을 補償條件으로 하는 土地 등의 收用, 事業에 支障이 되는 物件 등의 移轉命令 ‘公益을 爲한 改修命令, 假收容施設 등의 設置를 爲한 土地 등의 使用, 分讓申請, 管理處分計劃, 權利變動의 制限, 清算金 등에 關하여 規定하고 있다.

또한 新法은 第3章 第3節에 都市開發豫定區域의 造成事業에 關한 規定을 두어 그 施行者, 基準地價와 告示, 土地의 買收請求, 處分計劃의 認可 ‘造成垆地의 優先讓渡, 造成垆地 讓受人의 義務 등에 대하여 規定하고 있음으로 우리나라 都市計劃法制史에 劃機的인 補完이 이루어졌다.

10. 舊法은 中央都市計劃委員會의 組織에 關하여 委員의 定員을 10人以上 15人以內로 한다고 하였으나 (舊法 第42條 1項) 新法은 15人以上 20人以內로 하여 委員의 數를 增員하였다. (新法 第69條 1項)

舊法은 關係行政廳의 公務員이 아닌 委員의 數에 대한 規定이 없었으나 新法은 그 數를 7人 이상으로 하고 그 任期를 二年으로 하였으며 補闕委員의 任期는 前任者의 殘任期間으로 한다고 하였다. (新法 第69條 4項 및 5項)

또한 新法은 中央都市計劃委員會에 그가 委任하는 事項을 처리하게 하기 爲하여 小委員會를

두도록 하고 있다. (新法 第72條)

그리고 都市計劃에 關한 重要事項을 調查 研究하게 하기 爲하여 中央都市計劃委員會에 都市計劃에 關한 學識과 經驗이 豊富한 者 가운데에서 專門委員 若干人을 둘수 있다고 하였다. (新法 第73條)

11. 舊法은 人口 20萬以上の 都市에 都市計劃에 關하여 當該 서울特別市長 또는 市長의 諮問에 應하게 하기 爲하여 地方都市計劃委員會를 두도록 하였으나 (舊法 第46條) 新法은 都市計劃에 關하여 道知事의 認可(市 都市計劃委員會가 設置된 市의 都市計劃에 關하여는 제외한다)에 應하게 하며 中央委員會의 所管事項中 委任된 事項을 審議하게 하기 爲하여 “道”에 地方都市計劃委員會를 두도록 하고 (新法 第75條 1項) 都市計劃에 關하여 市長의 諮問에 應하게 하며 당해 市의 都市計劃案을 審議하게 하기 爲하여 仁川, 水原 等18個都市 (新施行令 第59條, 別表 5)에 市都市計劃委員會를 둘 수 있게 하였다. (新法 第75條 2項)

12. 舊法은 都市計劃區域內의 土地 또는 林野로서 都市計劃施設對象에 대하여 農地改革法과 山林法을 適用하지 아니한다고 하였으나 (舊法 第49條) 新法은 都市計劃區域 및 開發豫定區域안 의 土地 및 都市計劃施設對象에 대하여 農地改革法과 山林法을 排除함은 勿論 道路法中 第40條 第41條, 第50條, 第51條 및 第54條의 2와 高速國道法中 第8條의 規定을 適用하지 아니한다고 하였다. (新法 第87條 1項)

또한 再開發事業 및 都市計劃事業으로 施行하는 各種造成事業으로 因하여 造成된 垆地 및 建築施設中 國家 또는 地方自治團體의 所有에 속하는 財産의 處分에 關하여는 國有財産法 및 地方財政法을 適用하지 아니한다고 하였다. (新法 第87條 2項)

13. 新法은 舊法보다 그 罰則을 強化하였다. 即 舊法 第13條 土地 등의 保全에 關한 規定에 違反한 者 등에 대하여 6月 以下の 懲役 또는 萬圓 以下の 罰金에 處하도록 하였으나 (舊法 第51條) 新法은 第20條 第2項 前段의 規定에 違反하여 特定施設을 새로이 設置하거나 擴張한 者

는 1年 이하의 懲役 또는 100萬원 以下の 罰金에 處하도록 하며 (新法 第90條) 第19條 第3項에 違反한 者 等에 대하여는 1年 以下の 懲役 또는 50萬원 이하의 罰金에 處하도록 하고 있다. (新法 第91條)

이상에서 볼수 있는바와 같이 改正 都市計劃法은 一部改正이 아니라 實際制定作業과 같은 규모의 補定이 이루어 졌다.

3. 都市計劃法制整備의 理論的 基盤

都市計劃法制 整備作業을 크게 두가지로 나누어 分析할 必要性이 있다. 첫째 都市計劃樹立 및 事業執行의 權限配分關係와 둘째로 都市計劃의 規定들이 果然 現代都市問題를 해결하는데 適切하고 有効한 手段을 具備하고 있는가의 문제이다 우리가 前者를 節次法的 關係라면 後者를 實體法的 關係로 부를수 있지 않을까 생각한다.

이상의 便宜上 分類와 併行하여 都市計劃樹立 및 執行過程에서 行政機關을 中心을 營爲되는 計劃關係와 立法機關이 主管하는 法體系와의 關係로서 규명될수 있다. 都市計劃의 發展過程에서 한가지 뚜렷한 傾向을 都市計劃의 規制라는 것이 立法機關을 通하여 보다 行政機關이 主導的 役割을 하여 발전 시켜온 것이다. 즉 都市計劃은 根本的으로 行政機關의 裁量에 많은 것이 決定될수 있는 넓은 餘地가 介在해 있다. 따라서 都市計劃法制 整備作業에서 注意를 소홀히 할수 없는 問題는 立法的 事項과 行政裁量權의 限界를 어떻게 設定할것인가의 課題이다 다시 이問題는 都市計劃法制的 柔軟性(flexibility)과 硬直性(rigidity)의 調和問題로 歸結된다.

이상과 같은 都市計劃法制整備의 一般理論을 떠나 생각하더라도 대체 다음과 같은 段階를 거치게 마련이다.

첫째 都市計劃樹立과 執行의 効率性, 公權力으로 부터의 私有財産의 保護, 市民參與 및 現代都市의 生態的 特性을 고려하여 하나의 體系를 이룩해야한다. 이상의 네가지 事項을 가끔 相衡의 이며 이것을 어떻게 調和시킬것인가 하는 것은 法制整備上的 基本的 課題이다.

둘째 이와같은 法制上的 完璧만으로 實際 都

市計劃樹立 및 執行이 自然 完備될것이라는 保障은 없다. 이와같이 法制上的 合理性이 行政過程을 通하여 現實과 마주칠때 所謂 媒介變數로서 몇가지 點을 念頭에 두지 않을수 없다.

이것은 法制上的 合理性을 行政的 執行過程에서 實現시키는데 필요한 變數들로서 行政的 能力 (有能한 計劃家를 確保한다 든가 最高政策決定者들이 가지고 있는 健全한 判斷能力의 涵養 등), 法의 適用을 받고 있는 國民들이 가진 理解程度, 制度的 統一性 및 調整體制的 發展정도, 나아가서 傳統的인 價値體系 및 生活패턴과의 영합정도에 따라 同一한 法制下에서도 여러가지 다른 形態의 결과를 가져올수 있다.

都市計劃法制整備의 가장論爭이 되는 點은 흔히 다음 몇가지로 要約될수 있으며 우리나라의 새로운 都市計劃法과 연관하여 살펴보고자 한다.

첫째 全國的 劃一성과 地方的 特殊性에 대한 고려이다. 舊都市計劃法이나 새로 改正된 都市計劃法이나 다같이 全國的 劃一성에 기울어져 있다 한都市는 그都市대로 特殊성과 都市의 規模에 따라 各已 相違한 都市計劃의 問題를 가지고 있다 그러나 都市計劃法에서는 全國的인 劃一성을 지나치게 強調함으로써 都市間的 特性을 살리지 못할 우려가 있다. 이것은 흔히 中央集權的 劃一規程(Centralized Blanket Imposition of Regulation)을 됨으로서 法途用過程에서 어느정도 都市에 따라 重點을 달리할수 있겠지만 根本的인 劃一性이란 의미를 버릴수 없다. 土地利用에 관한 條項들만 하더라도 다른 나라에서는 各都市마다 用途地域地區制分類가 다를수 있으며 全國的인 分類基準을 따를 필요가 없다. 이러한 中央集權的이며 全國的 劃一性의 問題는 舊法이나 新法의 別다른 差異點을 발견할수 없으며 이것과 연관하여 都市計劃法이 急激한 變化에 대한 硬直성을 스스로 內包하고 있음도 指摘할수 있다.

둘째로 中央政府와 地方行政間의 權限配分 문제이다. 都市計劃決定 및 執行에 대한 中央政府의 強力한 介入은 우리나라 地方行政의 一般的 現象으로 비단 都市計劃에 限定되는 것은 아니지만 舊法과 新法을 比較하면 한층 이러한 傾向을 加重시킨 느낌이 든다. 都市計劃決定의 最高

議決機關으로 中央都市計劃委員會가 設置되어 있고 道單位에 地方都市計劃委員會, 市單位에는 市都市計劃委員會를 設置할수 있는 條項이 있으나 中央都市計劃委員會가 議決機關으로 地方都市計劃委員會가 委任된 事項에 대한 審議機關으로 되어 있을뿐 委任事項에 대한 客觀的 基準이 缺如되어 있어 事實上 地方都市計劃委員會의 役割이 애매하다. 나아가서 市都市計劃委員會는 諮問機關에 不過하며 舊法과의 差異點은 道單位에 地方都市計劃委員會를 둠으로서 都市計劃決定의 制度的 裝置를 한 段階 늘린 셈이다. 都市計劃法에 나타난 中央政府(建設部)의 權限은 대단한 것이다. 都市計劃法에서 많은 事項이 施行令에 詳細한 規程을 委任하고 있는바 여기에서는 施行令에 대한 檢討가 아직 끝나지 않았기 때문에 除外하였다. 그러나 都市計劃法만으로 살펴 볼때도 計劃決定事項의 擴大와 이에 따른 中央政府의 關

與幅이 넓어졌음을 부정할수 없다.

셋째로 都市計劃을 흔히 두段階로 나누어 정리하는 경우가 많다. 즉 基本計劃(master Plan)과 細部實施計劃(Implementation Plan)의 區分이다. 新法에서 基本計劃과 細部實施計劃의 區分이 明白하지 않다. 長期的이고 綜合的인 都市基本計劃은 어느 의미로나 細部實施計劃과 區分되어야 한다. 過去에 있어 왔던 것과 같이 都市計劃 決定告示와 都市計劃確定告示와의 區分이 여기에서 말하는 基本計劃과 實施計劃에 類似하였다고 보겠으나 新法에서는 이에 대한 分명한 區分이 이루어지지 않는것 같다. 都市開發을 위해 都市計劃이 綜合的이고 基本的인 役割을 遂行하기 위해처음부터 實施計劃段階에 붙수 있는 細部的 規制보다 方向의 設定이나 開發指標를 포함한 基本計劃의 概念이 別途로 있었어야 되지 않았나 하는 아쉬움이 있다.

