



# 도시개발법(안) 제정의 추진배경 및 주요내용

김 일 환(건설교통부 도시계획과 사무관)

## 1. 도시개발법(안)의 제정추진 배경

현행 도시개발사업은 사업목적에 따라 「토지구획정리사업법」, 「택지개발촉진법」 등에 의해 이루어지고 있다. 이와같이 개별 사업내용과 특별법들이 있음에도 도시개발법을 새로이 만들려고 하는 이유는 무엇인가? 크게 다음 3가지를 들 수 있겠다.

### 가. 종합적 도시개발을 위한 제도적 틀의 마련

60년대 이후 겪은 산업화, 도시화는 도시내 거주인구를 '60년 39.1%에서 '97년 87.2%로 크게 늘렸다. 도시내 인구의 급속한 팽창은 결국 택지, 공장용지 등에 대한 수요팽창을 가져왔고, 이는 「택지개발촉진법」 등 단일 목적의 특별법에 의한 개발을 불가피하게 하였다.

특별법에 의한 도시개발은 주거와 산업을 위한 토지를 짧은 시간에 대량으로 공급하는데 크게 기여했다. 그러나, 도시로서 갖춰야 하는 기능을 종합하는 능력이 부족하여 도시기능을 왜곡시키고 정상적인 도시의 역할수행을 어렵게 하였다. 또한 양적 공급에만 치우쳐 도시의 질적 수준을 도외시함으로써 대부분의 도시가 정체성이 모자라고 개성이 없으며 환경이 열악하다는 문제를 낳았다.

따라서 지금까지의 단편적인 도시개발을 지양하고 도시의 모든 기능을 종합적으로 수용할 수 있는 도시개발을 위한 제도적 틀을 만들 필요성이 대두되었다.

### 나. 도시개발 관련 각 개별법 사이에 있는 무질서·중복상황의 개선

앞서 말했듯이 현행 도시개발 제도는 많은 개별법에 의하여 사업목적별·담당부서별로 나누어져 있다. 예를 들면, 택지는 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업에 의하여 주로 공급되며, 「주택건설촉진법」에 의한 대지조성사업과 「토지구획정리사업법」에 의한 토지구획정리사업, 「도시계획법」에 의한 주택지조성사업이 택지공급에 보조적인 역할을 하고 있다. 또한, 공업단지는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지조성사업과 「도시계획법」에 의한 공업용지조성사업 등에 의하여 주로 공급되고 있다.

결국 많은 개별법의 존재는 법체계를 복잡하게 만들어 지방자치단체·개발자·토지소유자와 수요자 모두에게 어느 법을 적용해야 할지 혼란을 일으키고 있다. 더욱이, 이들 법들은 관련 규정이 중복되거나 법 사이의 위계 및 관계가 명확하지 않아, 도시공간을 형성하는데 무질서를 일으키는 하나의 원인이 되

고 있다. 이러한 각 개별법간의 무질서·중복 상황을 개선하고자 하는 것이 도시개발법 제정의 또다른 배경이다.

### 다. 도시개발사업의 촉진

현행 도시개발제도는 그 기본논리가 성장시대의 논리에 맞는 것이어서 도시개발에서 미흡한 면을 많이 가지고 있다.

첫째, 사업시행자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공부문 위주로 되어 있어 민간의 자본과 기술을 활용하지 못하는 한계이다. 둘째, 사업시행 방식도 전면수용 아니면 전면환지 방식으로 양분되어 있어 양자의 방식을 혼합한 융통성 있는 사업수행을 어렵게 하고 있다. 셋째, 도시개발사업을 지원할 수 있는 재원이 없어 도시기반시설을 늘리는데 한계를 가지고 있다. 넷째, 사업에 따라 절차가 지나치게 복잡하거나 사업시행 기간이 길다. 그 반대로 어떤 경우에는 꼭 필요한 절차가 생략되어 원만한 사업시행을 가로막는 등 절차가 불합리하다. 다섯째, 개발사업이 끝나고 이를 어떻게 관리할지에 대한 적절한 수단이 마련되지 않아 처음에 의도하던 대로 개발사업구역을 가꾸어 나가기 어렵다는 점이다.

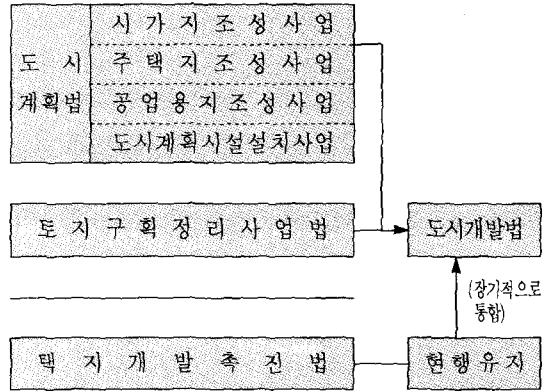
이러한 문제들을 해결하여 도시개발제도를 여건에 따라 탄력적으로 운용하고, 도시개발사업 지원수단을 다양하게 마련하여 도시개발사업을 촉진하고자 하는 것이 또다른 추진 배경이다.

## 2. 도시개발법(안) 주요내용

### 가. 기존 도시개발 관련법률의 통합

장기적으로 모든 도시개발 관련 법률을 하나로 합치는 것이 바람직하나 공공부문에 의한 신속·저렴

〈표-1〉 도시개발 관련법률 통합방안



한 택지 및 공단 등의 공급 필요성을 감안할 때 「택지개발촉진법」 등 특별법을 하루아침에 없애는 것은 무리가 있다. 따라서 이들 법들은 현행대로 유지하되, 장기적으로 「도시개발법」에 통합하는 것이 필요하다.

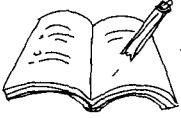
그러나, 「도시계획법」과 「토지구획정리사업법」상의 도시개발사업 관련 규정은 모두 「도시개발법」(안) 이하 「도시개발법」으로 통합된다. 그리고, 「도시계획법」에서는 「도시계획」에 관한 규정만 남고, 「토지구획정리사업법」은 폐지된다. (〈표-1〉)

### 나. 도시개발사업의 모든 분야를 포함

지금까지 특정분야의 도시개발 촉진이 필요한 경우 분야별로 특별법을 제정해서 도시개발을 추진하는 것이 일반적인 방법이었다. 결국, 무수히 많은 개별법이 존재하게 되었고, 분야별로 새로운 수요가 생기면 또 법을 만들게 되는 것이다.

「도시개발법」은 주택·상업·산업단지는 물론, 유통·관광휴양·정보·역사·문화 등 여러 분야의 복합 또는 단일기능의 단지나 도시 조성도 가능하도록 「도시개발사업」의 적용범위를 확대하였다.

앞으로 「도시개발법」에 의한 「도시개발사업」으로



〈표-2〉 한·일간 민간택지개발 현황 비교 ('85~'94년)

| 구 분 | 한 국   | 일 본   |
|-----|-------|-------|
| 민 간 | 37.8% | 62.2% |
| 공 공 | 73.6% | 26.4% |

※ 자료: 주택산업연구원, 민간택지제도 활성화 방안, 1996. 10.

서 어떤 목적의 도시개발도 가능해지므로 도시개발과 관련한 특별법의 신규 제정이 억제되어 불필요한 입법추진과 이에 따른 행정력 낭비요인이 없어질 것으로 본다.

### 다. 민간참여의 활성화

현행 도시개발 관련 법률에서는 사업시행자를 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공부문 위주로 한정하여 민간의 사업참여를 제한하고 있다.

최근 「택지개발촉진법」이 개정('99. 1. 25) 되어 택지개발사업 시행자의 범위가 넓어졌으나, 아직도 건설업자나 주택사업자가 공공부문과 함께 사업을 시행하는 제3섹터 방식으로만 가능하다.

이러한 공공부문 주도의 도시개발은 경직되고 획일적인 도시개발이 되게 할 뿐만 아니라, 민간의 자본·기술·창의성 등을 활용할 여지를 없애 날로 다양해지는 토지수요에 탄력적으로 대응하지 못하게 하고 있다. 참고로 한·일간 민간 택지개발 현황을 비교해 보면 〈표-2〉와 같다.

「도시개발법」에서는 국가·지자체·정부투자기관·지방공기업 외에도, 민관합동법인, 토지소유자 및 그 조합, 일반건설업 면허자, 주택사업자, 부동산 신탁회사 등도 사업을 시행할 수 있도록 사업시행자를 다양화하였다.

또한 민간에게 개발사업의 발의권(Initiative)을 인정하여 다양한 토지수요에 적극적으로 대응할 수 있는 체제를 갖추고자 하였다. 즉, 민간에게 '도시

개발사업구역' 지정제안권을 인정하여, 민간이 개발사업구역 지정을 제안할 수 있도록 하였다.

이 경우 시·도지사는 당해 개발계획의 공공성, 기반시설 확보수준, 개발밀도의 적정성 등을 검토하여 타당하다고 인정하면 개발사업구역을 지정하고 제안자를 당해 사업의 시행자로 지정할 수 있도록 하였다.

### 라. 과밀개발·난개발 개선을 위한 장치 마련

우리 나라 도시문제 중 하나는 기반시설이 뒷받침되지 않는 과밀개발로 도시환경이 나빠지고 있는 것이다.

대표적인 예로 재건축 또는 재개발을 할 때 용적률이 높아지는 과밀개발을 들 수 있겠다. 이는 사업성만을 고려한 사업자의 도시개발도 한 원인이지만, 현행 용도지역별 허용행위(건축물의 용도, 건폐율·용적률 등)가 지나치게 넓어 적절한 도시환경 관리가 곤란하다는 제도적 결함도 한 원인이다.

따라서, 「도시개발법」에서는 모든 도시개발사업구역에 '상세계획'을 의무적으로 수립하도록 하여 쾌적한 도시환경을 만들기 위한 기반을 마련하였다. 다시말해, 처음 개발할 때부터 기반시설 용량에 어울리는 적정밀도의 개발계획을 세우도록 하고, 사업이 끝나면 그 계획에 따라 관리하도록 함으로써 처음의 개발밀도가 유지되고 나중에 과밀개발이 되지 않도록 하였다.

또한, 자세한 건축물 계획과 경관계획 등을 수립하도록 하여 개성있는 도시, 지역 특성을 살린 도시개발이 되도록 하였다. 아울러 상세계획을 수립할 때에는 개발구역의 특성을 감안하여 그 상세 정도를 달리할 수 있게 함으로써 의무적으로 상세계획을 수립할 때 생길 수 있는 경직성이나 비효율, 불합리를 피하도록 하였다.

난개발을 막기 위하여 준농림지역 등에 대해서도

「도시개발법」을 적용할 수 있도록 할 계획이다. '93년도에 토지공급을 늘리고자 준농림지역 제도를 도입한 바 있다.

결국 토지공급을 늘린다는 소기의 목적은 이루어졌으나, 환경이나 주변경관 등에 대한 고려없이 사업성 위주의 개발이 이루어져 도로·상하수도 등 기반시설도 갖춰지지 않은 논바닥에 고층아파트가 들어서고, 풍치가 좋은 도로변에 숙박시설·고급음식점이 난립하는 등 많은 문제를 일으켰다.

최근 「국토이용관리법 시행령」이 개정('97. 9. 11)되어 준농림지역의 행위제한이 강화(용적률 400%→100% 등)된 바 있으나, 아직도 준농림지역에서 계획적 개발을 위한 장치는 없는 실정이다.

따라서 준농림지역에서도 「도시개발법」에 의한 도시개발사업을 시행하고, 사업준공 후에는 상세계획에 의해 관리되도록 함으로써 준농림지역의 난개발 문제가 해소될 수 있을 것으로 본다.

### 마. 도시개발 절차 개선

「도시개발법」에서 불필요한 절차는 과감히 생략하고 반드시 필요한 절차는 지키도록 절차를 합리화하였다. 우선 절차 간소화를 위해 「도시개발사업구역」으로 지정되면 국토이용계획상 도시지역이 되며, 도시개발사업구역 지정과 동시에 도시계획구역 및 상세계획구역 결정이 있는 것으로 보게 된다.

그리고 「도시개발사업」에 대한 실시계획인가를 받으면 30여개 법률에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 봄으로써 전체적으로 1년 이상의 기간단축 효과와 One-Stop Service에 따른 사업시행자의 편의증진이 기대된다.

### 바. 도시개발특별회계 설치

「도시개발법」에서는 기반시설의 설치를 지원하고 도시개발사업비의 보조·융자를 위하여 「도시개발특

별회계」를 지방자치단체에 설치할 수 있도록 하였다. 특별회계의 재원은 도시계획세, 도시개발채권 발행 등으로 조성하게 된다.

도시개발채권은 지방자치단체에서 발행하게 되며, 토지형질 변경허가를 받는 자, 도시개발사업의 민간 부문 시행자, 정부·투자기관 등 공공부문의 시행자와 도급계약을 체결하는 자가 매입토록 하였으며, 도시개발채권의 매입이 사업시행자 등에게 부담이 되지 않도록 도시개발채권을 매입할 경우 도시개발채권 매입액에 상당하는 도시철도채권 및 주택채권의 매입의무를 면제할 예정이다.

## 3. 앞으로의 계획

현재 「도시개발법」은 금년 정기국회 제출을 목표로 법제처 심사중이다. 동 법안이 시행되면, 앞으로 토지수용을 통한 공공부문 주도의 획일적 도시개발보다는 중소지주를 중심으로 한 민간개발방식이 활성화될 것으로 보인다. 이는 우리 도시의 모습에 개성을 찾아주고 도시환경의 질적수준을 높이는데 기여할 것으로 기대된다. 물론 현재의 「도시개발법」은 다소간 미흡하고 아쉬운 점도 있다.

특히 이번에 통합되지 않은 기존 법률의 통합이라든가, 도시개발특별회계의 재원확충 등은 도시개발법이 탄생되고 난후 계속적으로 풀어가야 할 숙제이다.

「도시개발법」이 지향하는 종합적·계획적 개발, 민간주도의 자율적·창의적 개발, 공공시설이 확보된 쾌적한 개발이 정착되면 우리 도시의 모습이 긍정적으로 바뀌는 계기가 되지 않을까 생각한다.

도쿄록 이러한 취지를 살려 국가나 지방자치단체뿐만 아니라, 모든 관련 주체들이 도시개발법의 제정을 계기로 우리 도시의 모습을 바꿔보려는 노력에 동참하기를 기대한다. 