

우리나라 都市計劃의 발자취

—法制化 過程을 中心으로—

The Historical Study of Korea Urban Planning

—with Reference to the Legal Dimension—

孫 禎 睦

(서울市立大學校 教授)

〈目 次〉

- I. 朝鮮市街地計劃令의 制定 및 施行과 그 後의 過程
- II. 都市計劃法의 制定 및 施行(1960 年代)
- III. 都市計劃 關聯法의 全面改正과 그 後(1970 年代)
- IV. 1980 年代의 都市計劃 關聯法制

I. 朝鮮市街地計劃令의 制定 및 施行과 그 後의 過程

이 땅안에 近代의 都市計劃이 최초로 法制化 된 것은 1934년 6월 20일자 朝鮮總督府 制令 제 18호에 의한 「朝鮮市街地計劃令」이었다. 물론 그 이전에도 市街地計劃에 관한 制度的 裝置가 없었던 것은 아니다. 1910년 8월에 韓半島를 그들의 植民地로 하고 동년 10월 1일에 朝鮮總督府를 설치한 日帝는 같은 해 9월말과 10월초에 걸쳐 수 많은 法令을 동시에 發布함으로써 植民統治 수행의 기틀을 잡는다. 그들에게 있어 가장 중요했던 것은 統治機構의 整備와 治安의 확보였기 때문이었다.

이와같이 植民統治 수행의 기틀을 잡은 朝鮮總督府는 1912년 10월 7일에 各道 長官에게 訓

令 제 9호라는 것을 발하여 「主要한 市街地에 市區改正 또는 그 擴張을 하고자 할 때에는 그 計劃說明書 및 圖面을 첨부하여 미리 認可를 받을 것」을 시달한다. 그리고 總督府는 이 訓令을 各道長官에게 시달한 다음달 즉 1912년 11월 6일에 總督府 告示 제 78호로 京城市區改修豫定路線 31개路線을 발표하고 있다.

이상이 韓半島에 있어서의 이른바 市區改正事業의 制度化이며 시작이었다. 이 市區改正事業이라는 것은 1888년 8월 17일자 日本勅令 제 62호로 시행하게 된 東京市區改正條例라는 것이 그 시작인 동시에 示範이었으며 이것은 프랑스 제 2帝政期 나폴레옹 三世下에서 19C 中期의 파리改造를 추진한 세누縣知事 G.E. Haussmann의 事績을 모델로 했다고 한다. 즉 市區改正事業이라는 것은 封建體制下의 舊時代의 都市를 近代化되어 가는 新時代의 都市로, 우선 굴곡이 많은 道路의 선을 고르게 直線化하고 道路 옆에 2m 정도의 測溝(下水道)를 단드는 것을 내용으로 하는 “事業”이었다.

1912년에 京城市區改修路線을 發布한 朝鮮總督府는 1913년부터 1929년까지의 17년간에

모두 5,792,180 圓을 투하하여 延長 21,325 m 의 道路와 225 m 의 廣場을 조성하였다. 또 그들은 地方都市에도 市區改正事業을 실시하였는데 1913 년부터 1930 년대초에 걸쳐 이 사업을 실시한 地方都市는 大邱·釜山·平壤·鎭南浦·新義州의 5 개府와 全州·鎭海·晋州·海州·兼二浦·咸興의 6 개 面이었다.

日本에서 都市計劃法이라는 것이 처음으로 制定·發布된 것은 1919 년 4 월 4 일자 法律 제 36 호에서였으며 1923 년 9 월 1 일에 있었던 東京大震災이후로 都市計劃은 日本人의 關心의 대상이 되었으며 首都 東京뿐 아니라 점차로 그들의 地方都市에도 과급되어 나간다. 즉, 1923 년 9 월 1 일에 日本의 중심부를 강타한 大地震으로 東京·橫濱을 비롯한 關東地方일대가 잿더미로 化하였으며 死亡·行方不明者가 10 만명 이상에 달하고 158 만 이상의 罹災者가 발생하게 되자 都市의 計劃의인 조성이 얼마나 중요한 것인가를 절감하게 된 것이다.

이렇게 日本에서 都市計劃法이 제정되고 또 1923년의 東京大震災로 큰 被害를 입은 사실을 직접 목격하게 된 韓半島에서도 近代의인 都市計劃法의 시행이 절실하다는 것을 알게 되었으며 따라서 朝鮮總督府, 京城府 및 각 地方道·府·邑에서도 都市計劃法의 제정 및 그 실시를 강하게 요망하게 되었고 民間人들 또한 대단한 열성을 보이기 시작한다. 朝鮮都市計劃令의 草案이 成案된 것은 1920 년대의 전반기였고 京城府都市計劃案, 大邱府 및 元山府 都市計劃案 등이 成案된 것도 1920 년대의 중반기였다. 그러나 韓半島에 있어서의 官民이 일체가 된 이와같은 열망도 끝내 結實을 보지는 못한다. 그것은 日本政府內 일부의 강한 반대가 있었기 때문이었다. 즉 당시의 日本政府 官僚들의 대부분은

「日本은 農業國家이니 農을 大本으로 해야 하며 都市가 발달하면 國家가 衰亡해 버린다. 都市計劃이라는 것은 원래가 사치스러운 것이니 그런 돈(財政)이 있으면 師團을 한두개 더 만들고 軍艦을 한두척 더 만드는 것이 더 切實한 것이다」라는 낡은 생각을 하고 있었다. 日本本土에서도 이리하였고 都市計劃이라는 것은 東京을 비롯한 몇몇 大都市들에서만 미봉적으로 실시되고 있는 실정이었으니 植民地인 韓半島에 都市計劃을 한다는 것은, 그들의 입장에서는 可笑로운 일이고 萬不當한 일이었다. 1920 년대 중반까지에 朝鮮에도 都市計劃을 하겠다고 熱을 올리던 總督府高官들은 아마도 日本 本國政府로부터 호된 야단을 맞은 것 같다. 1920 년대 후반에 들어서면서 都市計劃에 대한 움직임은 완전히 숨을 죽이고 만다.

이렇게 熱氣가 완전히 가셔버렸던 朝鮮總督府가 이렇다 할 움직임도 豫告도 없이 갑자기 1934 년 6 월 20 일자로 朝鮮市街地計劃令이라는 것을 제정 발표하는데는 까닭이 있었다. 즉 1931 년 9 월 18 일 깊은 밤에 中國 東北部 滿洲 땅에 진출해 있던 日本 關東軍이 그들이 守護하고 있던 日本 資本의 南滿洲鐵道를 中國軍이 공격했다는 터무니 없는 陰謀를 꾸며 소위 滿洲事變이라는 戰爭行爲를 일으켰고 그 결과로 1932 년 3 월 1 일자로 滿洲國이라는 이름의 傀儡國家를 만드므로써 80 만 km²의 廣大한 면적을 日本의 사실상 植民地로 만들어버린다. 그런데 문제는 이 廣大한 땅에서 생산되는 鐵鑛·石炭·大豆油 등 무진장의 資源을 日本에 수송하고 반대로 日本에서 생산되는 工業生産品을 滿洲로 보내 판매하기 위해서 日本에서 海路로 가장 가까우면서 滿洲의 鐵道가 직결될 수 있는 港灣이 하나 필요하였다. 이른바 終端港의 필요성이었다. 雄基·羅津

· 淸津 등 咸鏡北道の 港口들이 서로 이 終端港이 되고자 운동하였고 그 운동기간중에 이 근처의 땅값은 天井도 없이 뛰어올랐다. 이 終端港으로 羅津이 최종 결정되고 발표된 것은 1932년 8월 23일이었는데 이때에는 이미 그 땅값이 치솟아 日本政府나 朝鮮總督府의 財政으로 감히 살 수 없는 정도의 高價가 되어 있었다. 하나의 쓸쓸한 漁村에 불과했던 羅津에 갑자기 사람들이 모여들고 假建물이 들어서자 1934년 4월 1일에 邑制가 시행되었다.

政府의 돈(財政)을 들이지 않고 羅津을 計劃의인 新市街地를 조성하는 방안, 그것은 全市域에 區劃整理를 실시하는 방안이었다. 區劃整理를 실시하려면 근거가 되는 法制가 있어야 하였다. 이렇게 부랴부랴 제정한 것이 朝鮮市街地計劃令이었고 이 法制가 최초로 적용된 것도 羅津일 수밖에 없었다. 羅津에 市街地計劃을 실시한 것은 1934년 10월 20일자 總督府告示 제 574호였고 그 날자로 計劃區域決定, 街路決定과 土地區劃整理地區 決定을 모두 해치웠을 뿐 아니라 그 날자로 羅津邑長에게 區劃整理事業 施行命令까지 내리고 있다.

1934년 制令 제 18호에 의한 朝鮮市街地計劃令은 제 1장 總則(제 1조~14조), 제 2장 地域 및 地區의 指定과 建築物 등의 制限(제 15조~41조), 제 3장 土地區劃整理(제 42조~50조)와 附則으로 되어 있으며 별도로 그 해 7월 27일자 總督府令 제 78호로 同令 施行規則(제 1조~150조)이 제정·발포되고 있다. 그렇다면 이 市街地計劃令은 어떤 특징을 지니고 있었던가를 요약하면 아래와 같다.

첫째, 朝鮮市街地計劃令은 당시 日本에서 시행되고 있던 都市計劃法과 市街地建築法의 내용을 한데 묶었다는 점이다. 그들의 표현에 따르

면 「都市計劃과 建築物 規制는 不可分의 관계에 있다는 점에서 兩者를 합하여 一體로 하였다」는 것이었다. 아마도 각각의 분량이 그렇게 많지 않았기 때문에 편의상 하나로 묶었을 것 같다.

둘째, 地方行政廳의 裁量의 범위를 말살해 버렸으며 民間의 權益을 거의 無視하는 強制性을 띠고 있었다. 즉 市街地計劃令은 당시의 日本都市計劃法이 규정하고 있던 都市計劃委員會에 관한 규정, 地方公共團體가 부담해야 할 費用의 最低限度, 特別稅, 計劃區域內에 있는 國有河岸地의 歸屬등에 관한 규정등을 모두 빼버리고 그 반면에 土地收用에 관한 규정, 區劃整理에 관한 규정등은 훨씬 상세하게 규정함으로써 地方廳의 裁量權을 봉쇄해 버렸으며 住民의 權益도 거의 無視해 버린 것이다.

셋째, 市街地計劃令은 市街地計劃의 地方機關을 설정하지 않았으며 모든 市街地計劃은 朝鮮總督만이 이를 立案할 수 있게 되어 있었다.

넷째, 土地區劃整理가 市街地計劃의 主宗을 이루게 하였다. 그러나, 市街地計劃令은 區劃整理에 民間施行의 길을 봉쇄해 버렸으며 오로지 地方公共團體만이 이를 시행할 수 있게 하였다.

1934년의 市街地計劃令의 운용에서 특기할 것은 이밖에도 一團의 工業用地造成事業과 一團의 住宅地經營事業을 施行規則의 改正으로 규정하였으며 이 규정에 따라 工業團地 및 住宅團地에 관한 實施를 한 외에 日本本土에서도 시행하지 못했던 地域計劃(regional planning)을 韓半島에서는 네군데나 大規模로 計劃했다는 점이다. 그들의 실명에 의하면 이미 個人私權의 개념이 확립된 日本에서보다 아직 私權의 개념이 弱하고 얼마든지 強制가 통용되는 韓半島나 滿洲등지에서 이를 먼저 실시해 본다는 점이었다. 日帝下의 모든 制度나 法規가 그러하듯이 朝鮮市街地

計劃令도 대단히 侵略的, 強壓的인 그러한 法制였고 眞正한 의미에 있어서의 市街地의 발전보다는 日本의 國益, 日本人들의 利益, 그리고 그들이 聖戰이라고 불렀던 侵略戰爭의 수행에 이바지 하기 위한 제도였다고 할 수 있을 것 같다.

朝鮮總督府는 1934년에 羅津에 市街地計劃을 처음 시행한 후 1936년에 京城·淸津·城津에, 1937년에 大邱·木浦·釜山·新義州·仁川·平壤·咸興에, 그리고 1938년에는 羅南·元山·全州·群山·春川·大田·開城에, 이렇게 順次的으로 시행하여 1944년 8월 10일까지 모두 41개 市街地에 市街地計劃令을 適用·施行하고 별도로 吉州 및 高原에 準用하고 있다. 현재 休戰線以南 즉 우리나라 領域上에 日帝下에서 市街地計劃令이 적용·시행된 市街地를 차례로 열거하면 서울·大邱·木浦·釜山·仁川·全州·群山·春川·大田·淸州·扶餘·光州·京仁·江陵·晉州·安東·麗水·堤川·順天·馬山·三陟·墨湖·水原·三千浦 등 모두 23개 市街地였다.

II. 都市計劃法の 制定 및 施行(1960年代)

1945년에 光復이 되고 1948년에 大韓民國政府가 수립되었음에도 불구하고 우리의 손에 의한 都市計劃法令이 그대로 적용·시행되었고 다만 軍政下에서는 「朝鮮總督」이 「軍廳長官」으로, 韓國政府 수립후에는 「內務部長官」으로 바뀌었을 뿐이었다.

1945년의 光復에서 1950년까지는 國內가 너무 혼란해서 모든 分野에 걸쳐서 새 法을 만들만한 겨를이 없었고 1950년에 韓國動亂이 일어나 1950년대 전반기는 戰中·戰後라서 法을 制定할 여유가 없었으며 1950년대 후반은 自由黨

政權의 末期의 現象下에서 法 制定을 할 겨를이 없었던 것이다. 또 사실상 그 당시만 하더라도 都市計劃法이나 建築法이나 하는 것에 관심을 가지는 사람도 거의 없는 실정이었다.

그러나, 이러한 混亂中에도 都市計劃을 해야 할 需要는 있어 아직도 戰火가 계속되던 1951년 11월 16일자로 浦項·金泉의 兩都市에 市街地計劃令이 적용되었고, 1952년 3월 25일에는 慶州와 濟州에, 1953년 3월 12일에는 平澤과 安養에, 1954년 5월 15일에는 議政府·原州·永洞·天安·溫陽·鳥致院에, 그리고 10일후인 5월 25일자로 安城에, 같은 해 10월 13일에는 忠北 曾平邑에, 1955년 4월 22일에는 利川縣과 密陽邑에, 1956년 8월 21일에는 忠州에, 1957년 7월 15일에는 論山·忠武·裡里에, 1960년 1월 14일에는 公州와 羅州에, 1962년 5월 14일에는 蔚山에 각각 市街地計劃令을 적용하고 있다. 1950년대 전반에 計劃令을 적용한 浦項·金泉·平澤·原州·議政府·永同·天安·鳥致院 등은 6·25 때 입은 극심한 피해로 市街地가 거의 廢虛가 되다시피한 때문에 此際에 都市計劃을 실시해야 한다는 實際的인 需要가 있었기에 서둘러서 적용한 것이며 1950년대 후반에서 1960년대초에 걸친 忠州·裡里·忠武·羅州 등지에는 6·25 動亂으로 인한 人口의 地域間 移動의 결과로 都市計劃을 서둘러 실시해야 한다는 地方的인 慾求가 있었기 때문이었다.

결국 市街地計劃令에 의해서 日帝下에 23개, 戰後에 24개의 市街地에 都市計劃이 실시된 것이다.

그러나 1960년대에 들어가자 이제는 朝鮮市街地計劃令을 가지고는 더 이상 견딜 수 없게 되었다. 都市化가 급격하게 진행되고 있었기 때문이었다. 1960년에 수립된 第2共和國(張勉政

權)은 중진의 復興部를 없애고 建設部를 만들었으며 이어 軍事革命政權은 1961년 7월 22일에 建設部를 없애고 經濟企劃院을 新設하면서 經濟企劃院의 外廳으로 國土建設廳을 신설한다. 그리고 1962년 1월 1일부터 제 1차 經濟開發 5個年計劃을 실시하기에 이른다. 都市計劃法과 建築法이 제정·공포된 것은 제 1차 5개년계획의 개시와 때를 같이 하였으니 1962년 1월 20일자 法律 제 983호와 제 984호에서였다. 당시 最高會議에 제출되었던 새 都市計劃法의 提案理由를 소개하면 아래와 같다.

都市의 創設 또는 改良에 관한 사항을 규정함으로써 都市의 健全한 발전을 도모하고 公共福利의 增進에 기여하기 위한 것으로 1934년 6월 20일 制令第 18호 朝鮮市街地計劃令에 포함되어 있던 내용중 建築分野는 별도로 建築法에서 규정하고 土地區劃整理事業分野는 계속하여 이 法으로 규정하려는 것임.

① 國土建設廳長은 都市計劃區域內에서 住居地域·商業地域·工業地域 또는 綠地地域 등을 지정할 수 있도록 함.

② 垜地로서의 效用을 증진시키기 위하여 土地의 交換·分舍 등을 하는 土地區劃整理事業의 節次를 규정함.

③ 都市計劃에 관한 사항을 調査·審議하기 위하여 經濟企劃院에 中央都市計劃委員會를 두도록 함.

모두 6장 51개조문으로 구성되었던 1962년의 새 都市計劃法의 특징을 열거하면 아래와 같다.

첫째, 建築法을 동시에 제정하여 都市計劃과 분리한 점.

둘째, 市街地計劃令에서는 모든 市街地計劃은 朝鮮總督(所管長官)만이 專擔하였는데 都市計劃法은 權限委任에 관한 규정을 두어(제 3조) 計劃의 일부를 地方長官에 위임하는 길을 열어두었다.

세째, 都市計劃의 調査 및 審議를 위하여 中央都市計劃委員會를 신설하였다.

네째, 都市計劃施設로 새로이 停車場·學校·圖書館·遊園地·綠地 및 一團地의 不良地區改良에 관한 施設을 추구하였다.

다섯째, 市街地計劃令에서는 住居·商業·工業의 세 地域과 風致·美觀·防火·風紀의 네 地區가 있었는데 새 法에서는 綠地地域이 더 추가되고 地區에는 風紀地區 대신에 敎育地區 및 衛生地區가 추가되었다.

새 都市計劃法 施行이후 1960년대의 10년간을 통하여 가장 特記할 일은 1966년 8월 3일자 法律 제 1822호로 土地區劃整理事業法이 都市計劃法에서 分離 獨立하고 따라서 중진 都市計劃法중 제 3장(제 26조~40조)이 모두 削除되었다는 사실이다.

1962년에 都市計劃法을 처음으로 제정하기에 앞서 1960년 센서스結果 全國의 邑 以上 都市人口는 626만이었다고 당시의 都市人口率은 37.5%였다. 그런데 1966년에 실시한 센서스결과 邑 以上 都市人口는 1,246만 3천으로 늘어나 있었고 都市人口率은 42.7%였다. 즉 제 1차 및 제 2차 5개년계획의 추진으로 급격한 工業化·都市化가 진행되고 있었고 따라서 都市의 宅地需要가 급증하였으므로 이에 대응하여 區劃整理事業制度의 全面的인 補完 整備가 요구되었던 것이다.

1966년에 제정된 土地區劃整理事業法은 모두 7장 90개條文이었으니 都市計劃法에 규정되어 있을 당시의 15개條文에 비하면 실로 6배나 팽창된 것임을 알 수가 있다.

Ⅲ. 都市計劃關聯法の 全面改正과 그 後(1970年代)

우리나라 都市化의 歷史上에 1960년대 후반 기만큼 눈부신 變化가 일어난 일은 없었고 아마도 이와 같은 큰 變化는 앞으로도 없을 것으로 추측된다. 1960년에서 1964년까지 매년 5.5%씩을 기록한 GNP 成長率은 1965년부터 1969년까지의 5개년간은 年平均 11.7%를 기록하고 특히 製造業分野에서의 成長率은 22.6%라는 놀라운 성장을 기록한다. 서울의 경우 1966년에는 6~9층의 建物이 111개, 10층이상 建물이 18개밖에 없었는데 1970년에는 6~9층 建물이 487개로, 10층이상 建물이 122개로 늘어나고 있다

눈부신 工業化는 필연적으로 눈부신 人口의 都市集中을 결과하였으니 1970년 센서스結果에 의하면 邑以上 都市人口는 1,572만 9천이었고 全國人口에 占하는 都市人口는 50.2%에 달하여 마침내 都市人口가 過半數를 넘게 되었다. 이와 같은 都市에의 人口集中에서 특히 서울·釜山 등 大都市에의 그것이 두드러져서 1970년 센서스 結果에 의하면 서울의 人口數가 533만 3천, 釜山은 187만, 大邱는 108만을 기록하고 있다.

이렇게 都市人口가 급격히 증가하게 되자 각 都市마다 종전의 都市規模로서는 새로운 增加人口를 吸收·收容할 수가 없게 되고 區劃整理事業 등에 의한 새로운 住宅地造成과 道路의 新設·擴張에 全精力을 기울이지 않을 수 없었다. 1960년대 後半期 서울市の 金玄玉 市長에게는 불도저市長이라는 별명이 붙었고 地方의 어떤 大都市市長은 탱크市長이라고 불리워지기도 하였다.

都市化가 이렇게 진전되자 都市의 宅地需要,

街路需要가 급격히 늘어났을 뿐 아니라 過密의 문제, 環境惡化 등의 문제가 일어날 수밖에 없었다. 1962년의 都市計劃法으로서의 새로운 都市化時代의 與件變化에 따라갈 수 없음을 切實히 깨닫게 되자 1971년 1월 19일자 法律 제 2291호로 都市計劃法の 全文改正이 이루어진다. 이 새 都市計劃法の 提案理由를 소개하면 아래와 같다.

종래 都市計劃法은 1962년 1월 20일 制定·公布된 法律로서 많은 시일은 經過되지 아니하였지만 그간에 政府의 강력한 工業化政策에 따라 이북한 產業構造의 고도화로 都市周邊에는 많은 人口가 집중하게 되었으며 이로 인한 都市의 급격한 팽창을 종전의 法으로 해결할 수 없는 여러가지의 都市問題를 야기하게 되었는데 이 改正法律은 이러한 문제를 解決할 수 있는 전지에서 都市計劃을 결정하게 하는 한편 사업추진의 細部節次를 규제하고 都市의 과대화방지, 都市의 過密化防止, 都市環境造成에 필요한 空地의 確保와 이에 따른 私權의 保護 등 法運用상의 미비점을 補完하려는 것임.

- ① 地域地區制의 補強 및 區域制의 新設
- ② 再開發事業과 都市開發豫定區域造成事業의 執行節次新設
- ③ 私權保護規定을 강화함.
- ④ 地方都市計劃委員會를 新設함.
- ⑤ 罰則을 整備함.

모두 6장 94개 條文과 附則으로 이루어진 이 1971년의 改正 都市計劃法에서의 두드러진 특징을 열거하면 아래와 같다.

첫째, 종전의 法上에 있었던 地區외에 高度地區, 業務地區, 臨港地區, 空地地區, 保存地區 및 停車場整備地區를 추가함으로써 市街地의 環境改善, 地域機能의 醇化에 보다 더 寄與할 수 있게 되었다는 점.

둘째, 처음으로 「區域」이라는 制度를 도입하여 特定施設制限區域, 開發制限區域, 都市開發豫定區域의 세개를 규정하였다.

특히 이상 3개의 區域중 世界에 그 類例가 없는 獨特한 제도는 開發制限區域인데 主要都市의 無制限한 擴張을 방지한다는 목적하에 신설된 이 규정으로 현재 首都圈을 비롯하여 13개 主要都市 주변 5,397 km²의 廣域이 開發抑制되고 있으니 그 범위는 21개市, 39개郡, 186개 邑·面에 걸치고 그 넓이는 全國土의 5.5%에 달하고 있다.

새제, 종전까지는 都市計劃 立案權은 建設部長官만이 가지고 關係 地方議會의 意見만 들도록 되어 있었는데 改正法에서는 그 제 11조에서, 「市長 또는 郡守는 그 管轄區域 안에서 시행할 都市計劃을 立案한다. 다만 國家計劃과 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 建設部長官이 立案할 수 있다」라고 규정하여 計劃의 立案權을 基礎自治團體의 長에게 一任했다는 점이다.

네째는 再開發에 관한 규정이다. 1962년의 舊 都市計劃法에는 제 2조의 都市計劃施設에 「一團地의 不良地區改良에 관한 施設」이라고만 규정하여 再開發을 할 수 있는 길만 열어 두었는데 1971년의 新法에서는 제 3장 제 2절을 「再開發事業」의 節로 하여 제 31조에서 제 53조까지에 걸쳐 再開發事業의 施行要件에서부터 實施에 따른 細部事項에 이르기까지 상세하게 규정한다. 서울市에서는 이 규정에 의하여 小公洞地區, 瑞麟地區, 茶洞地區 등에 걸쳐 再開發事業을 계획하고 실시에 옮긴 바 있다.

다섯째는 行政廳이 아닌 施行者를 규정한 점이다. 그때까지는 都市計劃事業은 오로지 市長·郡守 등 行政廳만이 施行할 수 있었는데 新法 제 24조의 규정에 의하여 住宅公社나 產業基地開發公社 등의 國營企業體도 施行者가 될 수 있게 되었고 경우에 따라서는 民間企業도 施行할 수 있게 된 것이다.

여섯째는 地方都市計劃委員會를 설치하는 규정이다. 이 新法 제 75조에 의하여 各道와 主要市에도 都市計劃委員會를 두게 되었다.

우리나라 都市計劃法制의 沿革上에서 1970년대에 있었던 가장 큰 사실은 위에서 설명한 1971년의 都市計劃法 全面改正과 더불어 1973년 12월 24일자 法律 제 2657조 產業基地開發促進法의 제정일 것이다. 1960년대 후반부터 일기 시작한 급격한 工業化의 추세는 서울을 비롯한 既存 大都市에의 工業의 集積을 加速化하여 集積으로 인한 여러가지 弊害가 두드러지게 되자 이미 1970년 1월 1일자 法律 제 2187호로 地方工業開發法을 제정, 발표하여 地方에 工業開發獎勵地區를 지정하고 이 장려지구내에 工業團地造成을 위한 政府 및 地方自治團體의 支援, 이 地區內에 설치되는 工場에 대한 租稅減免, 土地收用法의 적용 등 여러가지 支援策을 강구한 바 있었다.

그런데 1970년대에 들어와서 政府의 工業政策이 重化學工業으로 전환하면서 몇개 地方에 大規模 工業團地를 조성하게 되었고 그 造成事業은 國營企業體인 產業基地開發公社에 專擔키로 하고 이 「產基公」에 대단히 강력한 權限과 機能을 부여하게 된 것이다. 產業基地開發促進法案의 提案理由는 아래와 같다.

政府가 重點事業으로 推進하고 있는 重化學工業의 建設地域은 그 性質上 大型船舶의 出入·接岸이 가능한 臨海地域에 港灣·工業用水·道路·鐵道·動力 등의 기반施設을 갖춘 大單位의 產業基地로서 集中的으로 開發하여야 하고 또한 工業의 類型別로 一時에 여러 地域을 開發하여야 하므로 이 방대한 規模의 產業基地를 效率的으로 開發하기 위하여 그 開發方法과 節次를 規定하고 아울러 開發事業을 담당할 強力하고 능률적인 施行主體로서 產業基地開發公社를 創設하려는 것임.

① 建設部長官은 重化學工業을 集中的으로 推進

하기 위하여 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 產業基地開發區域을 指定하도록 함.

② 產業基地開發事業의 施行者로서 國家·地方自治團體 또는 產業基地開發公社 등을 규정함.

③ 事業施行者는 產業基地開發事業에 필요한 土地·建物 등을 收用 또는 使用할 수 있도록 함.

④ 產業基地開發事業과 水資源開發事業을 효율적으로 수행하기 위하여 產業基地開發公社를 設立하도록 함.

提案理由를 통해서도 알 수 있듯이 產業基地開發促進法은 國家의 重要基幹產業의 集團의 立地를 위하여 產業基地開發公社를 설립하고 이 產基公에게 工業用地 造成, 既存住民에 대한 補償과 移住對策, 勤勞者들을 위한 住宅用地 造成, 道路·鐵道·用水·港灣·에너지·기타 公共施設 일체를 綜合開發하도록 한 法이었다. 그런데 이 法이 가진 가장 큰 특색은 法 제 8조에 의하여 產業基地開發事業 實施計劃의 承認만 받으면 그 時點부터 都市計劃法, 水道法, 下水道法, 公有水面管理法, 港灣法, 河川法, 道路法, 農地保全 및 利用에 관한 法律, 山林法, 林產物團束에 관한 法律 등에 의한 「一切의 許可·認可·同意 및 承認을 받은 것으로 본다」는 규정이었다.

이 法 發效後 產業基地開發公社는 그 강력한 法的 뒷받침하에 半月工業團地(15,524,036m²), 麗川工業團地(18,214,958m²), 龜尾工業團地(18,162,000m²), 昌原工業團地(55,200,000m²)를 비롯하여 浦項 및 光陽製鐵工業團地, 蔚山·玉浦·米浦의 3개 造船工業團地, 古里·月城 등 原子力發電所, 大德研究團地 등을 조성할 수 있었다. 그러나 이렇게 많은 關聯法의 效力을 停止시키면서 실시케 한 것이 과연 잘한 일이었는가 하는 評價의 문제는 後日에 남은 課題라 할 수 있다.

1975년 10월 1일 현재로 실시된 全國의 都

市人口(邑包含)는 20,536千人으로 집계되어 全國人口의 59.2%를 占하는 것으로 나타났고 특히 서울시의 人口數는 6,889千人으로 조사되었다. 이와 같은 都市人口數의 격증은 그 당연한 결과로 여러가지 都市問題를 야기하였지만 그중에서도 두드러진 것은 都心部の 老朽化 및 都市外廓部에 累積된 無許可 不良建物群이었다. 이와같은 老朽 및 不良建築物이 都市의 美觀과 環境을 크게 惡化시켰을 뿐 아니라 점차 그 數를 더해가는 自動車의 증가에도 큰 阻害要因이 되고 있었다.

都市再開發法이 새로 制定 發布된 것은 1976년 12월 31일자 法律 제 2968호에서였다. 1962년의 都市計劃法 제정당시에 제 2조 施設의 하나로 처음 등장했던 再開發은 1971년의 計劃法 全文改正때에는 1개 節 22개 條文으로 구성되었으며 그로부터 5년이 지나자 72개 條文의 獨立法律이 된 것이다. 그만큼 再開發의 需要가 절실하였고 그것을 위한 法的 뒷받침이 時急해진 것이다. 都市再開發法의 提案理由는 다음과 같았다.

都市計劃法에 의한 再開發事業은 再開發區域 指定要件의 不充分, 零細權利者 保護規定의 未洽 등으로 再開發事業의 원활한 추진에 많은 問題가 있었는데, 이러한 問題點을 해결하여 보다 效率의인 事業遂行을 확보하기 위하여 現行 都市計劃法중에 규정되어 있는 再開發事業 關係條項을 補完하여 새로운 法律로 制定하려는 것임.

① 再開發事業을 시행하기 위하여 都市計劃으로 指定 告示된 區域을 再開發區域으로 함.

② 再開發事業計劃의 立案 및 決定節次를 정함.

③ 再開發事業의 施行者로서 土地등의 所有者 또는 그들이 설립하는 再開發組合이 원칙적으로 시행하도록 하고 일정한 事由가 있을 때에 한하여 地方自治團體 또는 第3開發者가 시행하도록 함.

④ 再開發事業의 施行節次를 정함.

⑤ 建設部長官과 道知事의 監督權限을 明文化함.

臨時行政首都建設을 위한 特別措置法이 제정·발포된 것은 1977년 7월 23일자 法律 제 3007호였다. 首都 서울의 過大化防止를 위한 努力은 1960년대 後半期부터 끈질지게 계속되어 왔다. 工場의 地方 및 郊外移轉, 大學의 新增設 및 增員·增科抑制, 住民稅 賦課등등이 모두 首都에의 人口集中防止策이었다. 그러나 이와 같은 끈질긴 노력에도 불구하고 서울에의 人口集中은 그칠줄 모르고 계속되었으니 根本的인 解決策이 강구되어야 하겠다는 爲政者(朴正熙大統領)의 希求가 이 法律을 만들게 된 契機였었다. 이 法律의 제정과 더불어 많은 都市學者, 土木·建築學者들이 참가하여 新首都의 設計에 착수했으며 忠北 鎭川이라든가 忠南 公州 등지가 候補地의 물망에 올라 여러가지 檢討가 되풀이되었다.

그런데 新首都의 건설에는 막대한 財政이 所要된다는 決定的인 制約이외에 우리나라에서 이 법이 施行되어 所期의 成果를 거두기에는 重大한 制約이 또 하나 있었다. 그것은 이 新首都에 어떤 機關을 收容하느냐 하는 문제였었다. 中央 行政部署 및 극히 制限된 機關만 수용하게 되면 日本의 學園研究都市 筑波나 오스트레일리아의 首都 캔버라처럼 單身赴任의 小都市로 될 수밖에 없고 서울의 集積은 오히려 無制限하게 加速化되기 마련이다. 반대로 收容하는 機關의 數를 늘린다면 서울에 거주하는 많은 人口가 앞을 다투어 따라가게 되고 마침내는 제 2의 서울이 되기 마련인 것이다. 그런데 1979년 10월 26일에 일어났던 不幸한 事件으로 이 법을 主導한 爲政者가 逝去함으로써 이 법은 空文化되었다. 그러나 아직은 그 效力을 지속하고 있다.

駐車場法이 제정·발포된 것은 1974년 4월 17일자 法律 제 3165호였다. 서울을 비롯한 主要都市에서의 乘用車의 急增으로 駐車場의 需要

가 급격하게 늘어난 때문이었다. 이 법의 제정으로 路上 및 路外駐車場의 구분, 都市計劃區域內에서의 駐車場整備地區 설치, 有料駐車場의 건설촉진 등등이 비로소 體系化되게 되었다.

IV. 1980년대의 都市計劃 關聯法制

1970년대末에서 1980년대초에 걸쳐서 特記할 것은 環境에 관한 國家的 配慮였었다. 自然公園法과 都市公園法이 제정·발포된 것은 1980년 1월 4일자 法律 제 3243호와 제 3256호였다. 종전까지의 公園法을 分離하여 自然公園法과 都市公園法으로 하고 自然公園法에서는 國立·道立·郡立公園으로 公園을 階序化하고 公園마다 用途地區制度를 신설하여 각 地區內의 行爲制限을 명확하게 했으며 都市公園은 어린이公園, 近隣公園, 都市自然公園 및 墓地公園으로 구분하여 각각에 관한 行爲制限基準을 명백히 하고 入場料 또는 使用料에 관한 근거도 규정하였다. 保社部長官 산하에 環境廳이 신설된 것은 이 두개의 公園法이 발포된 다음날 즉 1980년 1월 5일이었다.

1980년대의 都市關聯 法制중에서 가장 특기해야 할 것은 1980년 12월 31일자 法律 제 3315호로 발포된 宅地開發促進法일 것이다. 아무리 努力해도 解消되지 않는 住宅難을 근본적으로 해결하기 위한 방안으로 大量宅地를 공급하고자 한 이 법의 提案理由는 아래와 같았다.

都市地域의 時急한 住宅難을 解消하여 住宅이 없는 低所得國民의 住居生活의 安定을 기하게 하기 위하여 住宅建設에 필요한 宅地可能地를 大量으로 取得하고 低廉한 價格으로 宅地를 開發·供給하게 함으로써 政府가 施行하는 住宅建設을 차질없이 成功的으로 遂行할 수 있게 하여 國民住居生活의 安定과 福祉向上에 기여하게 하려는 것임.

① 建設部長官은 住宅建設促進法에 의한 宅地需給計劃이 정하는 바에 따라 宅地를 集團의으로 開發하기 위하여 필요한 지역은 豫定地區로 指定할 수 있도록 함.

② 豫定地區안에서 土地形質의 變更·建築物의 建築등을 하고자 하는 자는 管轄市長 또는 郡守의 許可를 받도록 함.

③ 宅地開發事業은 國家·地方自治團體·韓國土地開發公社 또는 大韓住宅公社중에서 建設部長官이 指定하는 자가 시행하도록 함.

④ 施行者는 宅地開發事業의 施行을 위하여 土地등을 收用·使用할 수 있도록 함.

全文 34 개條와 附則으로 이루어진 이 법에도 産業基地開發促進法에서와 같은 강력한 排除條項을 규정하였다는 점이 가장 큰 특색이었다. 즉 國家·地方自治團體·韓國土地開發公社 또는 大韓住宅公社등 「宅地開發事業의 施行者」가 建設部長官으로부터 宅地開發事業 實施計劃의 承認을 받게 되면 그때부터 都市計劃法, 土地區劃整理事業法, 住宅建設促進法, 水道法, 下水道法, 公有水面管理法, 公有水面埋立法, 河川法, 道路法, 農地擴大開發促進法, 農地の 保全 및 利用에 관한 法律, 山林法, 草地法, 國土利用管理法, 砂防事業法, 産業基地開發促進法, 測量法, 鑛業法 등 모두 18개의 法律에 의한 一切의 許可·規制·同意·承認 등이 排除된다는 규정이었다.

이 법의 시행으로 1985년 10월 25일 현재 14개 都市, 116개 地區 78, 147, 000 m²(2, 368 만평)의 廣域이 宅地開發豫定地區로 指定되어 혹은 事業이 완료되고 혹은 진행중에 있다. 이 사업을 추진한 事業主體別 開發面積 比率를 보면 土地開發公社가 66.2%, 大韓住宅公社가 18.3%, 地方自治團體가 15.5%를 각각 점하고 있다.

1962년에 처음 제정된 都市計劃法은 약 10년

후인 1971년에 全面改正을 하였는데 그로부터 10년이 경과한 1981년 3월 31일 法律 제 3410호에 의하여 또한번 크게 改正되었다. 이 때의 改正은 제 10 조의 2를 신설하여 都市基本計劃을 수립하는 규정, 제 14 조의 2를 신설하여 年次別 執行計劃을 수립하는 규정, 제 16 조의 2를 신설하여 公聽會를 거쳐 널리 住民의 意見を 청취하는 규정, 제 20 조의 2를 신설하여 市街化 調整區域을 지정하는 규정, 제 74 조의 2를 신설하여 都市基本計劃의 承認 기타 都市計劃 重要事項에 관해서는 中央都市計劃委員會의 審議에 앞서(國土開發研究院 등의) 專門機關의 諮問을 거칠 수 있다는 규정, 제 77 조의 2를 신설하여 각 地方都市計劃委員會에 都市計劃 常任企劃團이라는 기관을 두어 각 地方別 都市計劃의 企劃·指導·調査·研究를 시킨다는 규정을 두었다는 점에 그 특색이 있다.

1985년말 현재로 우리나라는 50개 市級都市 8, 316. 55 km², 181개 邑級都市 3, 326. 44 km², 304개 面級都市 1, 239. 29 km² 합계 535개 都市 12, 882. 19 km²가 都市計劃 區地으로 지정되어 있다. 즉 全國土의 13%가 都市計劃의 適用을 받고 있는 것이다.

參 考 文 獻

1. 孫禎睦, “日帝下의 都市計劃研究(I~V)”, 「國土計劃學會誌」通卷 42~46 (1985. 6~1986.11)
2. 孫禎睦, “大都市人口集中——過去·現在·未來”, 「晴嵐 金判永博士 華甲記念論文集」, 1984. 10.
3. 韓國法令編纂會, 「大韓民國法令沿革集」 제 12 권 建設편, 1981년.
4. 韓國建設法令編纂會, 「建設法典」, 法文出版社, 1986.
5. 大韓民國 國會議事錄 各 該當年度分.