현안분석 2007-

일본의 도시재생 관련 법령체계에 관한 연구

심 나 리

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

일본의 도시재생 관련 법령체계에 관한 연구

A Legal Analysis on the Urban Readjustment Legislation of Japan

연구자 : 심나리(주택도시연구원 위촉연구원)
Shim, Na-Ri

2007. 11. 30.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

우리나라에서는 2005년 『도시재정비 촉진을 위한 특별법』이 제정되었다. 동 법률의 제정으로 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경 개선, 기반시설 확충과 도시기능회복에 있어 개별법에 의한 사업의 한계를 극복하고 광역적인 정비가 가능하도록 정비사업의 광역적 계획 및 체계적인 추진의 근거가 마련되었다. 그러나 실제 동법에 의하여 사업이 진행되기는 매우 어려운 실정이다. 그 원인으로는 동법의 적용범위의 비현실성, 재정비촉진지구 면적의 과대, 각종 지원제도 등의 부재 등이 지적될 수 있다. 따라서 동법에 따라서 효과적으로 사업이 진행될 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 동법이 제정시 일본의 『도시재생특별조치법』을 많은 부분 참고하였다는 점을 고려하면, 일본『도시재생특별조치법』을 검토하는 것을 통하여 『도시재정비 촉진을 위한 특별법』의 특성을 좀 더 정확하게 파악하는 것이 가능할 것이라 생각한다.

우리나라 토지이용계획법제는 그 단서를 1934년 일본이 당시 식민지인 조선에 이식한 “조선시가지계획령”에서 찾을 수 있다. 이러한 연혁적인 측면 이외에도 이후에 제정된 우리나라의 토지이용계획법제는 일본의 각종 토지이용계획, 특히 개발사업법제의 영향을 많이 받았다. 건축경찰법에 해당하는 건축법(일본의 경우 건축기준법)과 일반도시계획법으로 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(일본의 경우 도시계획법)이 존재하고, 각종 개발사업법으로서 『도시 및 주거환경정비법』(일본의 경우 재개발법), 도시개발법(일본의 토지구획정리법) 등이 있는 점이 그러하다.

물론 토지와 관련된 문제는 국가에 따라 매우 다르게 나타나므로 평면적으로 비교하기는 어렵다. 일본의 『도시재생특별조치법』과 우리

나라의 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」과의 관계에 있어서도 전자는 도시재생을 통한 경제발전을, 후자는 광역개발을 목적으로 하고 있는 점을 고려할 때, 양 법률을 완전히 동일한 선상에서 파악하는 것은 바람직하지 않다. 일본의 「도시재생특별조치법」은 도시재생을 위하여 도시재생본부와 도시정비긴급지역의 지정, 도시재생특별지구, 그리고 도시계획제안제도 등을 두고 있다. 이와 같은 일본의 제도들이 우리나라에 아무런 비판 없이 도입되거나 또는 양 법률이 가질 수 있는 유사성에도 불구하고 완전히 부정되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 우리나라 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」의 광역개발이라는 궁극적인 목표를 해하지 않는 한도에서, 일본의 「도시재생특별조치법」은 우리에게 주는 시사점을 줄 수 있으리라 생각한다.

※ 키워드 : **도시계획법제, 토지이용법제, 개발사업법제, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도시재생특별조치법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 광역개발, 재정비촉진지구, 도시재생긴급정비지역, 도시재생특별지구**

Abstract

「Special Act on Promotion of Urban Readjustment」 is legislated in Korea, 2007. The legislation of the law made a legal ground of broad area planning and systematic promotion for living environment improvement in lagged urban, expand of infrastructure and broad area readjustment. It is difficult to proceed a development project by the law in actually, though. It is caused by the unreality of a application of the law, exaggeration of a size of the readjustment promotion zone, no support system and so on. Thus, it is necessary to make a system for effective progress of a development project. 「Act on Special Measures for Urban Readjustment」 in Japan is a good guide the legislation of 「Special Act on Promotion of Urban Readjustment」 in Korea. Therefore, it is possible to correct grasp of 「Special Act on Promotion of Urban Readjustment」 through examination of 「Act on Special Measures for Urban Readjustment」.

The use of land legislation in Korea derives from 「Chosun Urban Planning Decree」 that Japan had legislated in Chosun, 1934. To add to this, the use of land legislation in Korea is affected by the use of land legislation, expecially the urban planning legislation in Japan. 「Building Act」(Korea) corresponds with 「Building Standards Act」(Japan), 「Act on Planning and Use of National Territory」(Korea) is symmetrical 「Urban Planning Act」(Japan). Also, 「Urban and Living Environment Improvement Act」 and 「Urban Development Act」 in Korea answer to 「Redevelopment Act」 and 「Land Planning Act」 in Japan.

It is difficult to simple comparison because it is very different national land problem. 「Act on Special Measures for Urban Readjustment」 in Japan is adjust economic growth through Urban readjustment and 「Special Act on Promotion of Urban Readjustment」 in Korea is for broad area development. It is not desirable, therefore, to understand both on same standards. 「Act on Special Measures for Urban Readjustment」 in Japan provides urban readjustment office, emergency urban readjustment zone, special urban readjustment zone and urban planning suggestion and so on. I doubt the propriety of introduction without sufficient examination or negation though similarities of both laws. There are implications for us 「Act on Special Measures for Urban Readjustment」 in Japan, but it makes sense insofar as being suitable for broad area development.

※ Key Words : Urban Planning Legislation, Use of Land Legislation, Development Projects Legislation, Special Act on Promotion of Urban Readjustment, Act on Special Measures for Urban Readjustment, Act on Planning and Use of National Territory, Broad area development, Readjustment promotion zone, Emergency urban readjustment zone, Special urban readjustment zone

목 차

국 문 요 약 ····· 3

Abstract ····· 5

제 1 장 서 론 ····· 11

제 1 절 연구의 목적 ····· 11

제 2 절 연구의 범위 ····· 12

제 2 장 도시계획법제 개관 ····· 17

제 1 절 도시계획법제의 의의 ····· 17

1. 개 념 ····· 17

2. 헌법과의 관계 ····· 17

3. 토지공개념 ····· 20

제 2 절 한국의 도시계획법제 ····· 23

1. 연 혁 ····· 23

2. 체 계 ····· 26

제 3 장 일본의 도시계획법제 ····· 33

제 1 절 연 혁 ····· 33

1. 개 관 ····· 33

2. 쇼와20년대 (1945~1955년) ····· 34

3. 쇼와30년대 (1955~1965년) ····· 36

4. 쇼와40년대 (1965~1975년) ····· 41

5. 고도성장 이후의 국토・토지정책 ····· 45

제 2 절 체 계 ····· 46

1. 일본 토지계획법제의 체계 ····· 46

2. 우리나라 도시계획법제와의 비교 ····· 48

제 3 절 도시계획법제의 구체적 내용 ····· 51

1. 일반도시계획법제 ····· 51

2. 개발사업법제 ····· 64

3. 기 타 ····· 69

제 4 장 일본의 도시재생특별조치법 ····· 73

제 1 절 개 관 ····· 73

1. 의 의 ····· 73

2. 제정의 배경 등 ····· 73

제 2 절 도시재생특별조치법의 내용 ····· 79

1. 개 관 ····· 79

2. 도시재생본부 ····· 82

3. 도시재생긴급정비지역 ····· 83

4. 도시재생특별지구 ····· 87

5. 도시계획제안제도 ····· 90

6. 인가처리기간 특례 (42조) ····· 90

제 3 절 도시재생특별조치법의 평가 ····· 93

1. 평가 및 이후의 과제 ····· 93

2. 추구되는 도시계획의 평가체제 ····· 95

제 5 장 도시재생특별조치법의 시사점 ····· 97
제 1 절 도시재정비촉진을 위한 특별법 ····· 97
1. 입법배경 ····· 97
2. 내 용 ····· 100
3. 도시재정비촉진을 위한 특별법의 법적 한계 ····· 108
제 2 절 재정비촉진특별법과 도시재생특별조치법 비교 ····· 113
제 3 절 도시재정비촉진을 위한 특별법에의 시사점 ····· 113
1. 재정비촉진지구의 규모 재설정 ····· 114
2. 다양한 지원방안 마련 ····· 115
참 고 문 헌 ····· 119

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

우리나라에서는 2005년 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되었다. 동 법률의 제정으로 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경 개선, 기반시설 확충과 도시기능회복에 있어 개별법에 의한 사업의 한계를 극복하고 광역적인 정비가 가능하도록 정비사업의 광역적 계획 및 체계적인 추진의 근거가 마련되었다. 이에 따라 효율적으로 도시를 재정비하기 위해서는 일반도시계획법에 해당하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 함께 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등의 개발사업법제에 대한 이해를 바탕으로 하여, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 어떠한 의미를 가지는지에 대한 정확한 이해와 해석이 선행되어야 한다.

이와 같은 우리나라의 도시계획법제를 이해하는 논의를 풍부하게 하기 위하여 우리나라의 도시계획법제를 검토하는 것에 그치지 않고, 일본의 도시계획법제 및 「도시재생특별조치법」을 검토해보고자 한다. 이는 일본의 도시계획법제 및 그것을 바탕으로 하여 시행되는 특별법에 대한 단순한 이해를 넘어, 이와 매우 유사한 형태를 띠는 우리나라의 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 이해하는 데에 도움이 될 것이다.

물론 토지와 관련된 문제는 국가에 따라 매우 다르게 나타나므로 평면적으로 비교하기는 어려우나, 우리나라의 토지이용계획법제는 그 단서를 1934년 일본이 당시 식민지인 조선에 이식한 “조선시가지계획령”에서 찾을 수 있는 것처럼, 우리나라의 토지이용계획법제도는 일본의 각종 토지이용계획 특히 도시개발에 관한 법제도의 영향을 많이 받았던 것이 사실이다.

따라서 우리나라 도시계획법제는 많은 부분 일본의 도시계획법제와 유사한 형태이며, 도시재생을 위하여 최근 관련법을 제정하여 운용하고 있는 것 또한 동일하다. 따라서 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 좀 더 잘 이해하고 여러 가지 관점에서 논의를 풍부하게 하기 위하여, 동법과 유사한 일본의 「도시재생특별조치법」을 검토하는 것이 필요하리라 생각된다.

우리나라의 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 많은 부분을 참고한 일본의 「도시재생특별조치법」을 검토함으로써, 각각의 유사점과 차이점을 비교하여 이해하는 데에 도움이 될 수 있으리라 생각한다. 또한 일본의 도시재생과 관련된 법제연구를 통해 우리나라의 도시재생 관련 법제를 이해하고 해석하기 위한 이론이 보강될 수 있을 것이라 기대한다.

제 2 절 연구의 범위

우리나라의 도시계획법제는 매우 복잡하며, 이는 일본의 경우도 다르지 않다. 오늘날 도시의 토지이용 형태가 매우 다양하며 그 각각이 도시의 인간 활동이 가지는 복잡한 이해관계와 착종하고 있다는 점을 고려할 때, 이는 당연한 결론이다. 이와 같은 도시계획법제의 복잡성으로 인하여 도시계획법제는 상당 부분 도시정책의 단순한 도구나 기술로 이해되어 왔으나, 도시계획법제의 체계를 제대로 확립하는 것은 유효한 도시정책의 불가침한 전제가 될 것이다.

따라서 본고에서는 도시계획법제의 범위와 체계를 설정한 후, 그 범위 내에서 우리나라와 일본의 도시계획법제를 이해하고자 한다. 일본과 한국은 1960년대 이래 성장위주의 경제정책 추진으로 급격한 산업화와 도시화로 인해 인구의 대도시에로의 집중에 따른 택지개발, 산

업입지, 도로건설, 도시기반시설 등 수많은 개발사업을 시행하게 됨으로써 지가폭등은 물론 부동산 투기가 만연하게 되고 아울러 개발사업의 시행과 관련하여 생긴 개발이익과 관련하여 도지소유자 등이 그것을 소유하도록 방치함으로써 토지로 인한 빈부의 격차의 발생과 도시·농촌간의 지역개발의 불균형이라고 하는 도시문제가 부각되는 특성을 지닌다.

그러한 가운데 일본은 2002년 도시의 낙후된 지역에 대하여 개별법에 의한 사업의 한계를 극복한 광역적 정비를 지원하는 「도시재생특별조치법」이 제정되어 시행되고 있다. 우리나라 또한 강북지역의 광역개발을 목적으로 하는 뉴타운지구 지정에 따라 2005년 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 제정되었다. 따라서 본 연구의 의의는 우리나라보다 앞서 산업화와 도시화를 경험한 일본이 제정하여 시행한 「도시재생특별조치법」의 연구를 통하여 우리나라의 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 문제점과 개선방향을 검토해보려고 하는 데에 그 목적이 있다.

이를 위하여 일본의 도시계획을 이해하기 위하여 우선 일반도시계획법인 「도시계획법」 및 도시정비에 관한 내용을 담고 있는 「도시재개발법」, 「토지구획정리법」 등을 검토한다. 이와 같은 기존의 도시계획과 관련된 법제에 대한 이해를 바탕으로, 2002년에 제정된 「도시재생특별조치법」의 내용 및 해석방법을 연구한다.

본고의 구성은 다음과 같다.

본고는 총 5장으로 이루어져 있으며, 우선 제1장에서 연구의 목적과 범위를 설정한 후, 제2장 내지 제5장에서 구체적인 내용을 전개하도록 한다.

제2장에서는 우선 토지공법 영역에서의 도시계획법제의 의미와 범위, 그리고 헌법과의 관계 등을 통하여 도시계획법제의 기본적인 내용을 검토한다. 도시계획법제에 대한 이해를 바탕으로 우리나라의 도시계획법제를 실정법을 근거로 하여 구체적인 내용을 살펴본다. 도시계획법제의 제정과 개정이 사회·경제 및 정치적인 상황과 깊이 연동되어 있는 점을 고려하여, 도시계획법제의 연혁을 살펴본 후, 현행 도시계획법제의 체계를 정립하도록 한다.

제3장에서는 제2장의 우리나라 도시계획법제에 대한 정리와 동일한 방식으로 일본의 도시계획법제를 정리한다. 따라서 우선 일본의 사회적, 경제적 상황과 맞물려 도시계획법제의 제정 및 개정상황을 시대별로 고찰한다. 시기적으로는 우리나라와 유사하게 근대적 도시계획이 시작된 시기부터 검토한다. 이에 따라 제2차 세계대전 이후 국토부흥기에서부터 현재까지의 일본의 사회경제상황과 도시계획법제를 살펴보도록 한다. 본장에서는 또한 현행 도시계획법제의 체계 및 구체적인 내용을 검토한다. 도시계획법제의 체계를 검토하며 동시에 우리나라 도시계획법제의 체계와의 유사성을 함께 살펴보도록 한다.

제4장에서는 기존의 일본 도시계획법제로는 해결하기 어려웠던 도시의 정비를 위하여 새롭게 도입된 「도시재생특별조치법」에 대하여 검토한다. 동법의 제정배경과 연혁 등을 개관한 후, 구체적인 내용에 대하여 살펴본다. 동법의 내용으로는 도시재생사업의 중심이 되는 도시재생본부와, 도시재생긴급정비지역의 지정 및 당해 지역에 대한 특별한 조치, 그리고 도시재생특별지구와 도시계획제안제도 등에 대하여 살펴보도록 한다.

마지막으로 제5장에서는 일본의 「도시재생특별조치법」에 대응되는 우리나라의 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 고찰한다. 동법의 입

법배경 및 제정목적과 내용, 그리고 동법에 내재하는 법적 한계를 검토한다. 이에 대한 이해를 바탕으로 제4장에서 검토한 「도시재생특별조치법」과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 비교한 후, 「도시재생특별조치법」이 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 주는 시사점에 대하여 알아본다.

제 2 장 도시계획법제 개관

제 1 절 도시계획법제의 의의

1. 개 념

도시와 건축물의 관계라는 관점에서 본다면 건축물은 도시의 가장 기초가 되는 구성요소이다. 건축물들로 구성된 도시는 경제적·사회적으로 건축물이 들어서기에 좋은 조건을 제공하지만, 다른 한편 집약적인 토지사용으로 인해 건축물에 대한 제약조건이 되기도 한다.

도시와 건축물이 유기적인 관계를 맺고 있다는 전제하에 도시 전체의 관점에서 건축물을 통제하는 공법규정들이 존재한다. 이러한 유형의 법률들은 '도시계획'이라는 기준을 통하여 건축물의 건축행위에 도시의 관점을 반영시키는 수법을 사용한다. 이러한 영역의 법들을 도시계획법제의 영역에 속하는 것으로 볼 수 있을 것이다.[1)]

도시계획은 작게는 건축물의 허가로부터 그리고 크게는 용도지역의 설정까지를 모두 포함하는 개념으로 보는 것이 타당하다. 건축물의 허가는 위험방지 뿐만 아니라 당해 건축물의 허용성을 결정한다는 측면에서도 도시계획의 작은 부분이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 도시계획법제는 이러한 법제를 모두 총괄하는 개념으로 이해하여야 한다.

2. 헌법과의 관계

1) 헌법의 재산권보장 조항

헌법은 모든 국민의 재산권을 보장하면서 그 내용과 한계를 법률이 정하도록 정하고 있다(헌법 제23조제1항). 도시계획법제는 헌법에서

1) 김종보, 건축행정법, 학우, 2005, 5-6면.

말하는 내용과 한계를 정하는 법률 중의 하나이다. 이러한 도시계획법제는 불가피하게 헌법이 보장한 국민의 재산권, 즉 국민의 권리의무를 제한하는 성격을 띠게 된다. 그러나 도시계획법제가 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에도 헌법이 예정하고 있는 각종의 요청을 준수하여야 한다(헌법 제37조제2항).

헌법이 정하고 있는 기본권 제한의 기준들은 매우 광범위한 것이고, 다양한 역사적·사회적 경험에 기초한 것이다. 다만 여기서는 이와 같이 광범위한 헌법적 문제를 모두 검토할 수는 없고, 도시계획법제와 관련하여 가장 중요한 의미를 갖는 헌법적 관점을 간략히 살펴보기로 한다. 기본권제한을 내용으로 하는 법률이 국가안전보장·질서유지·공공복리를 '목적'으로 해야 한다는 점과 국민의 기본권을 제한하는 경우 반드시 '형식적 의미의 법률'에 의해야 한다고 하는 헌법상의 요청이 바로 그것이다.

2) 기본권제한사유와 법률

도시계획법제는 국민의 권리와 의무를 제한하는 것을 내용으로 하는 법률은 국가안전보장·질서유지·공공복리를 목적으로 하여야 한다는 헌법상의 요청을 준수하여야 한다. 그 중에서도 도시계획법제가 일정 부분 국민의 기본권을 제한하는 것은 건축물로 인하여 발생할 수 있는 위험을 방지하거나 토지를 합리적으로 이용하기 위한 목적을 달성하기 위하여, 즉 질서유지 및 공공복리의 실현을 위해서이다. 이러한 헌법상의 요청에 따라 건축법·「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다)·「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법'이라 한다.) 등이 국민의 권리의무를 제한하는 규정을 두는 경우 당해 법률이 추구하는 목적의 범위 내에서 그 목적달성에 필요한 한도 안에서 국민의 기본권을 제한할 수 있다.

여기서 말하는 법률의 목적이란 국민의 기본권을 제한할만한 사회적 필요성과 이에 대한 사회적 합의의 기초를 말한다. 이러한 의미에서 법률의 목적은 당해 법률의 가장 중요한 핵심적 요소가 된다. 당해 법률규정의 해석에 의문이 발생하는 경우 법률의 제정목적이 가장 중요한 해석의 기준이 되며, 법률의 제정목적과 관련되지 않는 국민의 기본권제한은 헌법상 허용되지 않는 것이라 보아야 한다.

3) 형식적 의미의 법률

다음으로 도시계획법제가 국민의 권리의무를 제한함에 있어 준수해야 할 헌법상의 요청은 '형식적 법률'에 의한 기본권제한의 원칙이다. 형식적 법률이란 국회에서 법률의 형식으로 제정되는 법규범을 말한다. 이는 한편으로 법률의 위임에 의해 제정된 대통령령이나 부령 등과 구별되고, 다른 한편으로는 의회에 의하지 않은 관습법, 판례법 등 실질적 법률과 대조되는 개념이다[2].

국민의 기본권을 제한함에 있어 '형식적 법률'로써만 제한할 수 있다는 헌법상의 요청에 따라 건축법 등이 국민의 기본권을 제한하고자 하는 경우에는 반드시 법률에 그 근거를 확보해야 한다. 따라서 법률에 그에 대한 제한규정을 두지 않는 경우 대통령령이나 부령 등이 독자적으로 국민의 기본권을 제한할 수 없다. 또한 법률에 기본권을 제한하기 위한 근거가 마련되고 그 세부적인 사항이 대통령령 등에 위임된다 하여도 대통령령은 법률이 정하고 있는 상한선을 넘어 국민의 기본권을 제한할 수 없다.[3]

2) 관습법, 판례법 등 불문법원에 대해 자세히는 김동희, 행정법 I , 45쪽 이하 또는 김철용, 행정법 I , 40쪽 이하 참조.
3) 김종보, 건축행정법, 앞의 책, 6~10면.

3. 토지공개념

1960년대의 舊도시계획법에 의한 개발제한구역의 지정 등은 재산권의 침해라는 비난이 끊이지 아니하는 가운데, 국토계획법에도 받아들여져 여전히 시행되고 있다(동법 제38조). 또한 국토계획법상 시가화조정구역의 지정(동법 제39조) 기타 각종 용도지역의 지정(동법 제36조) 등으로 토지이용에 대한 제한을 부분적으로 시행하여 오고 있는 실정이다.

토지의 공공재적 성격을 특히 강조하여 외국의 토지관계법제에서도 오래 전부터 시행하여 오고 있지만, 특히 우리나라의 경우 국토의 협소성으로 인하여 그 공공성에 보다 더 일찍 주목하였어야 할 것으로 지적되는 가운데, 1980년대에 들어오면서 토지공개념의 논의가 본격적으로 거론되었다. 이에 따라 국토이용관리법을 시작으로 토지의 거래·이용·소유에 관한 공공적·사회적 제한을 가하는 제도가 하나하나 법제화되기에 이르렀다. 또한 토지거래의 허가제, 농지매수의 증명제 등의 제도가 도입되어 토지거래에 직접적 규제수단으로 활용되고 있으며 실효성도 확보되고 있다.[4)]

[표-1] 재산권에 제한을 가하는 법률의 종류

	직접적인 제한	간접적인 제한
토지 소유	농지소유제한(농지법 §6)	토지과다보유세(지방세법) 토지분재산세 세율적용(지방세법) 기업의 비업무용토지에 대한 중과(지방세법 등)

4) 김홍대, 토지공개념법제, 세경사, 1990, 32~33면.

토지 거래	검인계약서(부동산등기특별조치법 §3) 농지취득자격증명(농지법 §8)	
토지 이용	용도지역・지구제도(국토계획법 §36, 37) 각종 지구, 권역지정에 따른 이행제한(국토계획법, 수도권정비계획법 등)	토지의 공영개발(택지개발촉진법 §7 택지개발사업의 시행자)
개발 이익 환수	각종 수익자부담금(도로법 등) 공공용지감보(도시개발법 등) 기반시설부담금(국토계획법 §67)	양도소득세(소득세법) 법인세특별부가세(법인세법)

토지는 민법, 부동산등기법 등의 사법적 규율대상이 되고 있는 동시에 도로법, 하천법, 항만법, 공유수면관리법 등의 공물관리법이나 국유재산법, 산림법, 국토계획법, 건축법, 도시개발법, 도시정비법, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등 많은 법률의 공법적 규율대상이 되고 있다.

이러한 법률들은 각기 그 법률이 가지는 특수한 목적달성을 위하여 그 목적달성의 범위 내에서 토지에 대한 법적 규율을 행하고 있는 것이나 그 규율대상으로서의 토지는 같은 토지라 하더라도 법률의 규율목적에 따라서 의의나 범위는 각기 다르다.

예컨대 '토지의 소유권은 정당한 이익 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다.'고 규정한 민법 제212조의 경우에 토지는 민법에서 말하는 소유권의 대상으로서의 토지를 의미한다. 한편 '하천은 이를 국유로 한다.'고 규정한 하천법 제3조이나 '도로를 구성하는 부지 기타의 물건에 대하여는 사권을 행사할 수 없다.'라고 한 도로법 제5조의 규정 등을 보면 하천부지나 도로부지 등은 민법에서 말하고 있는 토지

의 개념과는 다른 의미로 사용되고 있음을 알 수 있다.

토지는 국유, 공유 또는 사유의 대상, 즉 소유권의 대상이 되고 있으나, 그 소유구분과는 관계없이 토지를 공용 또는 공용물에 공하게 되는 등 공적목적에 공용되고 있는 경우나, 직접 공적목적에 공용은 되지 않지만 공적목적을 달성하기 위하여 토지에 대하여 필요한 한도 내에서 일부분의 사권행사를 제한 또는 금지하며 공법적 규율에 따르도록 하고 있다. 특히 우리나라와 같이 협소한 국토에 있어서는 토지의 이용에 대하여 합리적인 규제를 행하여 한정된 국토를 효율적으로 이용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

주택가와 함께 있는 공해의 공장, 도로나 상하수도시설도 없는 불량주택가, 경지 주변의 공장건립으로 주위의 폐농, 산림의 벌채와 개간으로 인한 토지의 황폐, 학교 주위의 오락장, 고층건물의 난립, 도시시설을 정비하지 않은 대도시의 혼잡 등의 사태가 야기되는 것을 막아야 한다. 그러기 위해서는 계획적이고 장기적인 국토의 적극적인 개발이나 보전을 기함으로써 토지이용의 고도화·합리화를 도모하고 또는 각종의 토지이용관계 상호간의 조정을 도모한다는 견지에서 전통적인 소유권 절대개념의 행사에 방임할 것이 아니고 토지에 대하여 보다 적극적인 공법적 규율을 가함으로써 소기의 목적을 달성할 수 있게 되는 것이다.

이러한 공법적 규율은 그것이 모두 행정의 대상으로서 취급되고 있는, 즉 토지행정에 관한 행정작용의 발동에 근거를 부여하며 그 기준이 됨과 아울러 행정권의 한계를 설정하는 데에 그 목적이 있다.

토지공법은 내용적으로 토지의 공적목적에로의 공용, 토지의 개발·보전, 이용의 고도화, 기타 다른 이용관계와의 조정이라는 견지에서 한편으로는 행정작용의 근거 및 기준을 제시함과 동시에 다른 한편으

로는 그러한 목적을 달성하기 위하여 필요한 한도 내에서 사소유권 기타 사권에 대하여 외부로부터의 공법적 규제를 가하고 필요에 따라서는 사권과의 조정을 행하려고 하는 것이다.[5)]

제 2 절 한국의 도시계획법제

1. 연 혁

1) 조선시가지계획령

도시계획법제는 개화기 이전의 한반도에도 분명히 존재했던 주제일 것이라 생각되나 개화기・일제강점기를 거쳐 서구의 건축물과 도시개념이 도입되면서 이러한 형태의 규율은 전승되지 못하였다. 따라서 근대적 의미의 법제에 한정하여 역사를 살펴본다.

우리나라의 근대 건축행정법제는 조선시가지계획령(1934. 6. 20. 총독부제령 제14호)[6)]으로부터 시작한다. 이는 일제가 이 땅을 그들의 식민지로 개발하고자 하는 의도에서 강제로 이식한 것이었다. 그 도입된 취지가 그러한 것이었으므로, 조선시가지계획령은 도시의 형성을 위한 조문들과 도시의 유지관리를 위한 것이 주를 이루었다. 이러한 규정들은 국토계획법 및 개발사업법과 관련된 규정들과 대응관계에 있다. 또한 조선시가지계획령에는 도시개발에 필요한 한도에서 건축경찰법적 성격의 규정이 부속되어 있었으며, 이러한 성격의 규정들이 현행 건축법의 모태가 된다.

---

5) 김경열, 신토지공법, 경영문화원, 1991, 36-39면.

6) 법제로서 공식적인 것은 조선시가지계획령이었지만, 그 이전에 이미 1912년 조선총독부명의의 '시구개정에 관한 훈령'이 각 도장관에게 시달된 바 있었고, 이는 법적으로는 훈령에 불과한 것이었으나 사실상 도시계획의 최초의 법원으로서 기능하였던 것이다.

2) 도시계획법과 건축법

해방 후에도 조선시가지계획령은 약 17년 간 도시계획법제의 주된 법원(法源)으로 기능하였으며 1962년이 되어서 비로소 도시계획법과 건축법이 이를 대체하게 된다. 도시계획법으로서의 성격이 강한 조선시가지계획령을 폐지하면서 이를 주로 도시계획법에 받아들이고, 건축법도 그 일부조문을 계수하는 형태로 제정되었던 것이다.

그러나 건축법은 우리나라에서는 최초로 독자적인 건축경찰법의 모습을 완결적으로 갖춘 것이었다는 점에서, 조선시가지계획령으로부터 분리된 것이라기보다는 새로운 입법으로 보는 것이 더 타당할 것이다. 다만 해방이후 건축행정법에 대한 체계적인 이해의 부족으로 1999년 도시계획법의 전면개정 이전까지 도시계획법상의 건축허가요건(건폐율・용적률・건축물의 용도제한)이 건축법에 잔존하고 있었음은 조선시가지계획령이 지닌 역사적인 의미를 잘 보여준다. 1999년 도시계획법의 전면개정에도 불구하고 건축법에 아직 상당한 정도의 도시계획법적 성격의 규정들이 잔존하고 있다는 사실은 건축법의 체계적 이해에 가장 큰 장애사유이다.

3) 국토계획법과 개발사업법의 분리

1962년 제정된 우리나라의 도시계획법(국토계획법)은 1971년, 1999년 두 차례의 전면개정과 2002년 국토이용관리법과의 통합을 통해 오늘에 이르고 있다. 이와 병행하여 대도시내 토지의 합리적 이용이라는 주제가 크게 부각되고, 이에 대응하여 여러 법제가 도시계획법을 중심으로 새로운 제정, 개정의 과정을 겪어왔다.

40년간의 국토계획법 개정사는 개발사업법과 국토계획법의 관계를 생생하게 보여주고 있다. 1962년의 도시계획법은 국토계획법과 개발

사업법의 혼화된 입법이었다. 1966년 도시계획법에서 분리된 토지구획정리사업법이 개발사업법제의 대표적인 것이며, 1971년 도시계획법에 포함되었다가 1976년에 분리된 도시재개발법이 그 뒤를 잇고 있다. 토지구획정리사업법은 조선시가지계획령 당시부터 존재하던 우리나라에서 가장 오래된 개발사업법이었으나, 2000년 1월 합리적 근거없이 도시개발법으로 대체되었다. 도시재개발법은 1970년대 등장하여 서울 등 대도시에서 도시의 문제지역을 정비하는 기능을 매우 강력하게 수행했으며 2003년 도시정비법으로 개정되어 오늘에 이르고 있다.

이 외에도 국토계획법과 긴밀한 상관관계를 갖으면서 제정된 개발사업법들이 있다. 도시의 개발촉진을 목적으로 제정된 특별법은 촉진법, 임시조치법이라는 명칭으로 1970년대 이후 제정된 산업입지개발촉진법(1973년: 현행 산업입지및개발에관한법률), 주택건설촉진법(1973년: 현행 주택법), 택지개발촉진법(1980년), 도시저소득층주민의주거환경개선을위한임시조치법(1989년) 등이 있다.

4) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

2002년 국토계획법에 흡수된 국토이용관리법은 도시계획법이 규율하고 있는 도시지역을 제외한 국토전반을 합리적으로 사용하기 위한 목적으로 제정된 법이다. 따라서 규율면적 면에서는 구도시계획법보다 넓지만, 제정의 역사나 중요성 면에서는 오히려 구도시계획법의 부속법률과 같은 기능을 하는 법이다. 동법은 1972년 제정되어(법률 제2408호) 수차례의 개정을 거쳐 오늘날의 국토계획법 속에 남아 있다. 구도시계획법(국토계획법의 전신)이 도시지역의 건설과 관련된 토지규제, 건축물규제에 관하여 규율하고 있는 제도적인 한계에 기인하여 국토이용관리법은 국토전체 특히 비도시지역을 몇 개의 용도지역으로 구분하여 그 행위제한에 관한 규율을 하고 있었다.

국토이용관리법상의 용도지역의 지정은 1982, 1993년에 있었던 2차례의 개정을 통해 근본적인 변경을 겪게 되었다. 특히 1993년에 있었던 국토이용관리법의 개정(1993. 8. 5. 법률 제5472호)에서는 가용토지의 공급을 늘이고 용도지역 세분화에 따른 국민경제생활의 불편을 해소한다는 취지에서 10개의 종류로 구분되어 있는 용도지역을 5개로 통폐합하고(동법 제14조의2) 동시에 용도지역별 토지이용규제를 개별법에 위임하였다. 특히 1993년의 개정에 의해 준농림지역의 성격을 개발가능지로 정하게 됨으로써 개발가능 토지가 전국적으로 기존의 15% 정도에서 42% 정도로 확대되었다[7].

이렇게 개발가능지를 확대했던 1993년의 국토이용관리법개정은 1990년대의 난개발의 주범이라고 불릴 정도로 토지의 비계획적 사용을 조장하는 결과를 낳았다. 특히 준농림지역의 난개발은 국토이용관리법자체의 존립을 위협하여, 구도시계획법과 동법의 통합을 위한 법제정작업을 초래하였다. 그 결과로 2002년 국토계획법이 제정되었다.[8]

2. 체 계

1) 건축경찰법

건축경찰법이란 건축물로부터 발생하는 위험을 방지하기 위해 국민의 재산권을 제한하는 공법규정을 말한다. 이러한 의미에서 건축경찰법은 실정법상의 개념이 아니라 강학상의 개념이며, 우리나라의 경우에는 이러한 규정들을 담고 있는 실정법이 바로 건축법이다. 다만 건축법의 내용은 건축경찰법적 성격의 규정에 한정되지 않고, 나아가 후술하는 국토계획법적 성격의 규정들도 그 내용으로 하고 있으므로

7) 최병선, 신경제 5개년계획과 도시토지 및 주택제도의 개선, 도시문제, 7월호, 11면.
8) 김종보, 건축행정법, 앞의 책, 16-20면.

건축경찰법의 개념범위와 실정법으로서 건축법의 그것이 반드시 일치하지 않는다는 점에 주의를 요한다.

건축법은 그 성격에 따라 크게 네 가지 종류의 조항들로 구성되어 있다. 첫째, 건축법의 적용을 위한 총칙적인 규정, 둘째, 건축허가요건에 관한 조항들, 셋째, 건축허가 등 건축의 절차에 관한 조항들, 넷째, 건축법이 정하는 의무가 위반되지 않도록 의무이행을 확보하기 위한 조항들이 그것이다. 우선 제1조부터 제6조까지는 건축법을 적용하기 위한 총칙적인 성격의 조문이고, 제7조부터 제29조까지는 건축허가절차 등을 포함한 건축의 절차전반에 대한 규정들이 존재한다. 제30조부터 제67조까지는 건축물의 위험방지를 위한 건축허가요건이 집중적으로 규정되어 있고, 제68조 이하에서는 행정형벌, 철거명령, 이행강제금 등 의무이행확보수단이 정해져 있다.

2) 국토계획법

① 의 의

국토계획법이란 토지의 합리적 이용을 목적으로 건축물의 허가요건에 관계하는 공법규정의 총체를 말한다. 국토계획법은 대도시의 출현과 더불어 등장한 법으로서 그 성립의 역사가 비교적 짧다. 산업화·도시화과정에서 토지의 비계획적 사용(非計劃的 使用)으로 다른 용도 건축물간의 혼재, 도로용지·건축용지의 부족 등 대도시의 문제가 발생하자, 어떻게 하면 이를 극복하여 도시내 토지를 합리적으로 이용할 것인가 하는 주제가 관심을 끌게 되었다. 그리고 국토계획법은 이와 같은 문제들에 대처하기 위해서 발전된 법이다[9].

9) 근대 각국의 국토계획법 발달사에 대해서는 日笠 端 ·日笠康雄, 都市計劃, 共立出版株式會社, 1998, 31쪽 이하, 渡邊俊一, 都市計劃の誕生, 柏書房, 1996, 29쪽 이하 참조 (김종보, 건축행정법, 재인용)

② 목 적

이러한 역사적 배경을 가지고 있는 국토계획법은 좁은 도시공간을 가장 적절하게 활용하여 모든 사람들에게 쾌적한 환경을 제공하는 것을 목적으로 한다. 이 목적을 위해 국토계획법은 토지상에 건축할 권리를 제한하면서, '토지의 합리적 이용'이라는 이상에 부합하는 건축물에 한하여 건축허가를 받아 건축될 수 있도록 정하고 있다.

그러나 어떠한 건축물이 토지를 합리적으로 사용하는가를 판단하는 것은, 건축물이 위험한가 여부를 판단하는 것과는 달리 매우 어려운 일이다. 따라서 국토계획법은 그 판단의 기준을 좀 더 구체화하기 위한 수단으로서 도시계획이라는 매개체를 개발하였다. 도시계획은 도시내 공간을 구획하여 그 성격을 규정하고 이를 기초로 건축허가요건을 정하는 구속적 행정계획이다.

③ 국토계획법과 건축허가요건

이러한 도시계획에 의하여 주거지역·상업지역 등이 지정되면 건축물의 용도와 건축물의 형태에 관한 허가요건이 구체적으로 정해지게 된다(국토계획법 제76조 이하). 그리고 이러한 허가요건이 충족되는 건축물은 시장·군수의 허가를 받아 건축이 허용된다(국토계획법 제56조).

국토계획법에 의한 건축허가요건은 건폐율, 용적률, 건축물의 높이 등 형태를 제한하는 요건(형태제한요건)과 주택, 상가, 공장과 같은 건축물의 용도에 따라 그 허용성을 결정하는 요건(용도제한요건)으로 구성된다. 그러나 건축물의 형태 및 용도에 관한 허가요건은 건축경찰법의 그것처럼 항상 고정되어 있는 것이 아니며, 건축하고자 하는 토지가 어떠한 성격을 가진 지역에 놓여있는가에 따라 달라지는 것이다. 예컨대 도심(또는 상업지역)에서는 고층의 형태·상가의 용도로 건축되는 것이 원칙이고, 주거지역에서는 저층의 형태·주거의 용도로 건축되는 것이 바로 국토계획법의 원칙이라 할 수 있다.

④ 도구로서 도시계획

도시계획에 의해 건축허가요건을 정하기 위해서는 도시를 크게 구획하여 그 지역마다 성격을 규정하는 작업이 선행되어야 한다. 도시를 성격별로 구획하기 위해 건축행정법의 영역에서 발전시킨 개념이, 바로 행정법학에서 행정계획으로 널리 논의되고 있는 도시계획이라는 기법이다. 따라서 국토계획법은 건축허가요건을 규율하는 외에도, 도시계획 그 자체에 관한 규정을 마련해야 한다. 즉 도시계획의 내용이 무엇인가 또는 그러한 도시계획은 어떠한 절차를 통하여 수립되는가 하는 것이 바로 그것이다.

⑤ 국토계획법의 구성

이렇게 보면 국토계획법을 구성하는 법규정은 크게 도시계획의 종류 및 그 수립절차에 관한 규정 및 그에 의한 허가요건을 정하고 있는 규정으로 이루어진다. 이러한 작업을 통해 마련되는 건축허가요건은 건축경찰법의 건축허가절차에서 동시에 심사되는 구조를 이루고 있으므로 국토계획법에 있어 건축의 절차에 관한 규정은 일부에 불과하다.

3) 개발사업법

① 개발법의 개념

개발사업법이란 국토계획법에 대응하는 관념으로서 도시내 토지의 합리적 이용을 위해 행정주체의 적극적 개입수단을 정하고 있는 법규의 총체이다. 국토계획법은 기존의 질서를 존중하면서 소극적으로 건축허가요건만을 통제함으로써 바람직한 토지이용을 추구한다. 이에 반해 개발사업법은 기존의 질서에 전면적으로 개입하여 토지를 수용하거나, 가옥을 철거하는 등의 방식을 사용한다. 그리고 이러한 수단에 의하여 확보된 토지상에 자신이 계획하는 일정한 시설물 등을 창출해 냄

으로써 개발사업법은 도시를 적극적으로 형성하는 기능을 한다.

② 개발사업법의 다단계성

국토계획법은 건축허가요건만을 규율하므로 대체로 일회의 계획입안과 결정고시로 절차가 완료된다. 이에 비하여 개발사업법은 사업대상지역을 결정고시한 이후에도 다시 구체적으로 사업계획을 작성하고, 그 계획의 집행으로 주거단지가 새롭게 형성되면 이를 환지 또는 분양하는 등 '여러 차례의 계획단계'가 준비되어야 한다. 따라서 개발사업법에 의한 개발사업에 있어서는 사업시행을 주도하는 '사업자 또는 사업시행자'가 계획형성에 있어 매우 중요한 역할을 하게 된다.

③ 개발사업법의 구성

이렇게 도시의 적극적 건설 또는 개발을 위한 목적으로 제정된 법률로는 도시및주거환경정비법(이하 도시정비법), 도시개발법(구토지구획정리사업법), 택지개발촉진법, 주택법 및 국토계획법 중 도시계획시설설치에 관한 규정부분(국토계획법 제43조 이하) 등이 있다.

④ 기성시가지의 정비

이 중 특히 도시정비법·도시개발법은 기존의 시가지를 재정비하는 성격의 법률이어서, 그 대상지역이 기존 도시계획구역이고, 기존 토지소유자가 원칙적인 개발사업의 주체가 된다. 이러한 특성에 기하여 양법은 마지막 단계인 그 권리의 배분문제에 상당히 상세한 규정들을 마련하고 있다(제3차계획단계).

⑤ 새로운 주거단지의 개발

이에 반하여 택지개발촉진법이나 주택법은 주된 목적이 기존 지역의 재정비에 있는 것이 아니라 시급한 주거수요에 응하기 위하여 제

정된 법이다. 예컨대 택지개발사업 등은 반드시 기존 도시지역에서 행해지는 것이 아니고 경우에 따라서는 도시주변지역에 새로운 주거단지를 창출하기 위한 의도로 시행되는 것이다. 이 경우 택지개발사업은 택지의 공급이라는 기능만을 하게 되므로, 그 지상에 일정한 주거용건축물을 짓기 위한 특별법으로서 주택법과 긴밀하게 연결된다.

⑥ 도시기반시설의 설치

마지막으로 생활기반시설의 설치를 위한 도시계획이 있다. 이는 도시계획과 같은 법률에서 규율됨으로써(국토계획법 제43조) 개발사업으로서의 성격이 희석되고 있다. 그러나 이러한 도시계획은 도시건설을 위한 적극적 수법으로서 제1차계획 및 제2차계획단계로 발전한다는 면에서는 여타의 개발사업들과 전혀 차이를 보이지 않는다. 따라서 국토계획법 제85조이하의 규정은 그 형식에도 불구하고 개발사업법의 성격을 갖는 것이라 보아야 한다.

제 3 장 일본의 도시계획법제

제 1 절 연 혁

1. 개 관

도시계획관련법제의 검토 시기는 근대도시계획이 나타난 시기로부터 시작하고자 한다. 일본에 있어 도시의 근대화는 메이지정부에 의해 외국인 건축가 등에 의해 추진된 것으로, 이를 통하여 긴자(銀座) 시 등이 건설되었다. 1886년에는 동경전체를 베를린이나 파리와 같은 아름다운 도시로 하고자 하는 계획안이 만들어졌다. 그 뒤를 이어 도시계획의 제도로서 1888년 내무대신에 의해 동경시구개정조례가 공포되었다. 이 시점을 일본의 근대도시계획이 탄생한 것이라 하는 것이 일반적이다. 동경시구개정사업에 의해 다이쇼(大正)시대까지에 도면전차를 부설하기 위한 도로 및 상수도정비 등이 실시되었다. 이 시구개정조례는 요코하마(横濱), 나고야(名古屋), 교토(京都), 오사카(大阪)에도 준용되었다.

일본의 사회구조의 변화와 도시에의 인구집중을 배경으로 도시와 건축의 통제가 필요하다고 하는 기운이 높아져, 1919년에는 건축기준법의 전신에 해당하는 시가지건축물법에 적합한 도시계획법이 제정되어, 다음해 시행되었다.[10] 동법에 의하여 주거지역, 상업지역, 공업지역이라 하는 zoning제도, 도시계획제도(도로 등 도시계획시설예정지내의 건축을 규제), 구획정리제도 등이 창설되었다. 동법은 6개의 대도시를 대상으로 하는 것을 시작으로 하여, 다음으로 다른 도시에도 적용되었다.

10) 통상 1919년의 도시계획법을 구도시계획법, 1968년의 도시계획법을 신도시계획법이라 한다.

본고에서는 이와 같은 일반도시계획법으로 통제하기 어려운 도시문제들이 발생함에 따른 변화, 즉 도시계획법이 개정되고 그 밖에 여러 개발사업법 등이 제정되는 과정을 살펴보고자 한다. 법률의 제정 및 개정은 사회·경제적인 상황 등과 밀접한 관련이 있다. 따라서 도시계획법제의 연혁을 정확하게 알기 위해서는 당시의 사회·경제상황 및 도시계획관련정책 등을 기반으로 하는 것이 필요하다. 그러므로 이하에서는 쇼와20년대를 시작으로 각 시기의 사회·경제적 특성과 더불어 법률의 제정 및 개정 등을 검토한다.

2. 쇼와20년대 (1945~1955년)

1) 국토부흥정책

이 시기 국토·경제정책이 가장 중점을 둔 것은 국토의 부흥, 즉 도시의 부흥이었다. 이와 같이 도시의 부흥에 중점을 둔 정책은 1945년 9월 「국토계획기본방침」(내무성)에 의해 시작되었다. 뒤를 이어 「주택긴급조치령」(1945년 11월), 「전후부흥계획기본방침」(1946년 1월)이 제정됨에 따라 본격적인 국토부흥이 꾀하여졌다.[11]

2) 국토개발관련법제의 제정

① 국토종합개발법

이 시기에는 국토부흥정책 뿐만 아니라 국토개발관련법이 제정되었다. 1945년대의 후반부터는 국토의 전체적인 개발정비, 지역적인 개발정비에 의해 일본경제를 재건·발전시키는 것을 목적으로 우선 1950년에 국토종합개발법이 제정되었다. 동법은 「국토의 자연적 조건을 고려하여 경제, 사회, 문화 등의 종합적인 견지에서 국토의 종합적인

11) 土地綜合研究所, 日本の土地法, ぎょうせい, 1996, 190~191면.

이용, 개발, 산업입지의 적정화를 도모하는 것』등을 목적으로 한다. 이에 따라 동법은 전국종합개발계획, 지방종합개발계획, 특정지역종합개발계획의 추진을 정한 전후 일본의 국토개발의 기본법으로서의 성격을 가지고 있는 것이다.[12] 따라서 국토종합개발법은 한국전쟁을 계기로 일본자본주의가 부흥하고 재편성되지만, 그 때까지는 식민지를 잃고 세계시장에서도 소원해져 국내 1억 인구가 먹고 살아야 한다는 인식이 먼저 일어나고 국내시장개발이 국가정책의 목표가 된 쇼와20년대 말기의 특징을 가장 잘 나타내고 있다.

국토종합개발법은 기본법이라고 명칭을 부여할 수는 없지만 국토개발을 위한 기반정비의 기본법의 실체를 가지고 있었던 것이다. 그것은 전국종합개발계획 ,도도부현(都道府縣)종합개발계획, 지방종합개발계획, 특정지역종합개발계획 등 각종 계획을 근거로 하여 그 계획의 책정은 행정권자에게 위임되어 있다. 그러나 이 법률이 제정되었을 당시는 아직 일본자본주의 발전 자체가 전국적인 계획을 요구할 만큼 이르지 못했기 때문에 전국종합개발계획은 책정되지 않고 당시의 에너지정책(주로 다목적댐에 의한 하천종합개발) 혹은 식량증산계획과의 관계로 특정지역종합개발계획의 책정이 행해지는데 지나지 않았다. 전국종합개발계획이 책정되기에 이른 것은 일본자본주의의 재편성을 완전히 완료하고 이른바 고도성장경제가 완전히 궤도에 오른 1962년이다.

어쨌든 국토종합개발계획에 따라서 전후 수년의 혼란기에 상위계획과 하위계획이라고 하는 계획체계 하에 그 후 일본경제성장의 기반조성이 완전히 책정되었다. 이에 대해서는 총력전=전시국가독점자본주의의 산물로 보는 견해도 있다. 더욱이 이 법률은 산업의 발전만이 지향되고 국토와 주민의 입장이 전혀 고려되지 않았다. 즉 국토의 이용규제의 관점이 빠져 있었다. 국토가 개발되면 국토가 황폐화하는

12) 土地綜合研究所, 日本の土地法, 앞의 책, 190~191면.

것은 당연한 일로서 인식되어야 하는데도 불구하고 이에 대한 고려는 전혀 이루어지지 않았다. 국토이용규제의 기본법은 일본열도가 아주 조잡하게 개발되고 전국토가 병리현상을 나타내기 시작한 쇼와40년대(1965~1975)말에 국토이용계획법으로 성립된 것이지만, 국토이용계획법이 국토종합개발법과 아울러 국토의 기본법으로서 제정되었더라면 그 후 공해와 주택난으로 고통당하는 일이 적었을 것이다.[13)]

② 기타 법률

이 시기에는 대도시의 재건정비의 촉진을 위한 수도건설법(1948년)이나 토지수용법(1951년), 토지구획정리법(1954년) 등이 차례로 입법되어 전후 초기의 지역개발법인 홋카이도개발법(1950년), 히로시마진흥법(1953년)의 제정, 교통체계정비로서의 항만정비법(1953년) 그리고 에너지원확보를 위한 전원개발촉진법 등으로 일본경제의 부흥재건을 위한 개발법제가 정비되었다.[14)]

3. 쇼와30년대 (1955~1965년)

1) 개 관

1945년대 후반에 일본경제는 전쟁 이전의 수준을 회복한다고 하는 목표 아래 국토의 부흥을 꾀하였다. 따라서 부흥단계를 경과한 후의 일본의 경제계획은 1955년의 「경제자립 5개월 계획」을 시작으로 하여 이후 수차례에 걸친 경제계획 하에 고도성장을 이루어, 달러쇼크(1971년), 오일쇼크(1973년)에 의해 고도성장에 파급이 있을 때까지의 20년간은 경기변동(1958년 불황, 1962년 불황)을 따르면서도 연율(실질) 10%전후라는 선진자본주의국가에 다른 예가 없는 고도성장을 유지하

13) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 경영문화원, 1984, 72-74면.
14) 土地綜合研究所, 日本の土地法, 앞의 책, 191~192면.

였다. 이 시기의 국토・도시법제는 고도경제성장에의 기반정비, 대규모거점개발, 지역개발을 위한 입법이 중심을 이룬다. 따라서 이 시기의 도시계획법제는 고도경제성장기라는 특성을 바탕으로 하여 전반부의 거점개발법제 및 후반부의 개발법제로 나누어 살펴보도록 한다.

2) 쇼와30년대 전반 입법의 의의

쇼와30년대(1955~1965) 전반은 고도경제성장을 시작한 시기로 토지정책도 그것을 뒷받침할 역할이 기대되었다. 국토종합개발법(1950)이 목표하는 국내개발방향과 관계된 토지정책으로서 구주지방개발촉진법, 사국지방개발촉진법 등이 출현하고 있다.

경제성장은 필연적으로 도시인구의 집중을 가져오고 도시팽창으로 나타났다. 그 때문에 각종 도시기능의 정비가 필요하게 되고 많은 토지입법이 출현했다. 그것을 정리해보면 (1) 수도관계 정비로서 수도법, 하수도법, 공공용수지의 수질보전에 관한 법률이 있고 (2) 택지관계로서 먼저 토지구획정리법(1954), 일본주택공단법(1955)에 주택지구개량법(1960)이 제정되었다. 그러나 일반적으로 택지공급에 관해서는 정책부재였음을 알 수 있다. (3) 도시환경관계로서 도시공원법(1956), 수도권시가지개발구역정비법(1958), 수도권의 기성시가지에 있어서 공장 등의 제한에 관한 법률(1959)이 제정되었다. (4) 도시기능의 전면적 정비를 목적으로 하는 것으로서 수도권정비법(1956), 수도권시가지개발구역정비법(1958)이 있으며, 수도권의 기성시가지에 있어서 공장 등의 제한에 관한 법률(1959) 또한 이러한 기능을 병행하여 완수하는 것으로 제정되었다고 보아도 좋다.[15] 또한 개발기반을 정비하기 위하여 도로정비관련법 (도로정비특별조치법(1956), 일본도로공단법(1956), 고속자동차국도법(1957년), 도로정비10년계획(1957), 도로정비긴급조치법

15) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 앞의 책, 74~76면.

(1958) 이나 물・에너지자원개발법으로서의 공업용수법(1956), 특정다목적댐법(1957), 공업용수도사업법(1957) 등이 입법되었다.[16]

3) 쇼와30년대 후반 개발입법의 의의

쇼와35년(1960)에 池田내각이 발족하고 국민소득배증계획이 눈부시게 나타났다. 쇼와30년대(1955~1965)후반부터 쇼와48년(1973)경까지 고도성장의 물결을 탔던 일본경제에서 쇼와30년대 후반은 그 고도성장이 본격적으로 궤도에 들어선 시기라고 할 수 있다. 이 시기에는 급격한 도시에의 인구집중에 수반해 주택난은 격화되었으나 도로공해, 일조분쟁, 대기오염, 수질오염 등의 병리현상은 그렇게 전면적으로 의식화되지는 않았다.

이 시기의 토지정책으로서 가장 중요한 것은 1962년에 국토종합개발법에 입각해 처음으로 전국종합개발계획이 책정된 것이다. 국토종합개발법은 이미 1950년에 제정되고 그 중 전국종합개발계획의 책정이 예정되었던 것이지만 전후의 경제발전의 정도로 보아 이 시기까지 전국계획을 필요로 함에는 이르지 않았던 것이다. 그러나 이 시기에 이르러 규모가 확대된 일본경제를 참가시키는 데에는 전국적 시야의 개발계획 없이는 버틸 수 없었던 것이다. 따라서 이 시기에 등장한 전국종합개발계획은 도시의 과대화방지와 지역격차의 축소, 전국의 평균적 발전을 목적으로 하여 전국을 과밀지역, 정비지역, 개발지역의 3개로 구분하고 후자에 개발거점을 설정해 개발하고 전체를 교통・통신시설에 의해서 연결하고자 하는 것이었다. 바로 고도성장경제를 유지하야 하는 기반정비로서의 의미를 갖는 토지정책이었던 것이다.[17]

16) 土地綜合研究所, 日本の土地法, 앞의 책, 191~192면.
17) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 앞의 책, 78-85.

① 지역개발법의 제정

이 시기에는 또한 지역개발을 촉진하기 위한 수도권정비법(1956년)이나 동북개발촉진법(1957년), 구주지방개발촉진법(1959년) 등 지역개발법이 제정되어 국토의 주요지역에 있어 개발정비가 촉진되었다.

② 대규모거점개발~종합계획에의 전개

1955년대 후반에 들어와 「국민소득배분계획」(1960년)에서 보는 것과 같이 고도경제성장노선이 한층 강해져 국토・계획법제도 대규모거점개발촉진법이 차례로 입법되었다. 이 시기에는 「광역도시건설계획」(1960년), 저개발지역공업개발촉진법(1961년), 신산업도시건설촉진법(1962년), 공업정비특별지역정비촉진법(1964년) 등의 제정과 이러한 법률에 기초한 기구지정에 의한 거점적대규모개발의 촉진이 도모되었다.

또한 이런 거점개발을 위한 용도와 용수의 확보조치로서 공공용지의 취득에 관한 특별조치법(1961년), 수자원개발촉진법(1961), 공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강(1962년), 공업단지조성법(1962), 신하천법(1964년) 등이 제정되었다. 이것으로 1962년 10월에는 「전국종합개발계획」에 의해 전국적인 대규모개발구상이 세워져, 국토의 개발촉진의 절정을 이루었다.

[표] 쇼와30년대 도시계획법제

년 도	법률의 제정 및 개정 내용
1945	국토계획기본방침발표 (내무성-9월), 주택긴급조치령 (11월)
1945	전화부흥계획기본방침 (1월), 국토부흥5개년계획 (10월)
1950	국토종합개발법 (5월), 홋카이도개발법 (5월), 수도건설법 (6월)

년 도	법률의 제정 및 개정 내용
1951	토지수용법(6월), 국토조사법(6월)
1952	개정도로법 (6월), 전원개발촉진법 (7월), 제1기공영주택 3개년계획 (1952~1954)
1953	항만정비촉진법 등 (7월), 시정촌합병촉진법 (9월)
1954	토지구획정리법 (5월)
1955	주택건설 10개년계획 (4월), 일본주택공단법 (7월), 경제자립 5개년 계획 (12월) 제2기공영주택 3개년계획 (1955~1957)
1956	일본도로공단법, 도로정비특별조치법 (3월), 도로권정비법 (4월), 공업용수법 (6월)
1957	특정다목적댐법 (3월), 고속자동차국도법 (4월), 동북개발촉진법 (5월), 도로정비 10개년계획 - 기본구상 (8월), 신장기경제계획 (12월)
1958	도로정비긴급조치법 (3월), 공업용수도사업법 (4월)
1959	큐슈지방개발촉진법 (3월), 수도고속도로공단법 (4월)
1960	시코쿠지방개발촉진법 (4월) 광역도시건설계획 (10월) 호쿠리쿠지방개발촉진법, 추고쿠지방개발촉진법, 국민소득배분계획 (12월)
1961	공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강 (각의결정-6월) 수자원개발촉진법, 저개발지역공업개발촉진법 (11월)
1962	신산업도시건설촉진법 (5월), 공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강 (내각회의결정-6월) 전국종합개발계획, 공업단지조성법 (10월)
1962	신주택시가지개발법 (7월)
1964	신하천법, 공업정비특별지역정비촉진법 (7월)

4. 쇼와40년대 (1965~1975년)

1) 쇼와40년대 전반

① 개 관

쇼와40년대는 쇼와30년대 후반부터 본격적 궤도에 오른 일본자본주의경제의 고도성장이 잇달아 계승되어 보다 가속화된 시기였다.[18] 쇼와40년대는 산업구조의 고도화, 도시에의 인구・산업의 집중이 가속화되었으며, 이 시기의 경제발전의 목표는 일본열도 전체를 도시화해서 생산과 유통의 고밀도 경제사회를 실현하고자 하는 것이었다. 이 시기의 토지정책은 이러한 경제정책에 대한 기반정비로서 전개된 것으로 그 경제정책=토지정책은 자민당・도시정책대강(1968)・전국종합개발계획(1969)-田中・일본열도개조론이 기조를 이루었다고 볼 수 있다.

자민당・도시정책대강은 田中전수상의 기본적 견해에 따라서 작성되었으며 전문에 “이 도시정책은 일본열도전체를 개조해서 고능률의 균형을 취해 하나의 광역도시권으로 발전시키는 것을 목표로 하는 것이다”라고 되어 있다. 이러한 구상은 다음해 “신전국종합개발계획(1969)”으로서 책정되었다. 신전국종합개발계획은 일본열도 전체를 8개의 그룹으로 나누어 각기 지역개발을 진행하고 지방중핵도시를 설치하여 기성공업지대에 합쳐서 대규모공업기지를 후진지대에 건설하고, 전국을 교통네트워크와 정보네트워크로 연결하고자 하는 것이다. 그래서 이러한 구상과 계획이란 “일본열도개조론”에서보다 이상적인 내용의 전개와 함께 이론구성에 이르렀던 것이다.[19]

---

18) 40년대 말기는 오일쇼크를 계기로 성장속도가 떨어지는 이른바 감속경제로 전환하였으나, 이는 쇼와50년대에 포함시켜서 이해할 수 있을 것이다.

19) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 앞의 책, 86-87면.

② 새로운 도시계획제도의 도입

이 시기에 도시 외곽에서부터 도시적 토지이용의 질서화를 고려한 신도시계획법이 입법되었다(1968년). 이 도시계획법은 주요도시지역에 있어 도시적토지이용을 위한 도시계획구역을 시가화구역(시가화를 촉진하는 구역)과 시가화조정구역(시가화를 억제하는 구역)으로 구분하여 토지이용의 질서화를 도모하는 Zoning법으로서의 성격을 강하게 가지게 되었다. 도시계획법은 그 목적을 「도시의 건전한 발전과 질서있는 정비, 국토의 균형적인 발전과 공공복리의 촉진」에 두고, 도시계획의 기본이념을 「농림어업과의 건전한 조화, 건강하고 문화적인 도시생활, 기능적인 도시 활동의 확보, 적정한 제한에 의한 토지의 합리적인 이용을 도모하는 것」으로 하였다. 또한 도시계획구성에 있어 개발행위를 허가제로 하는 새로운 규제제도를 도입하였다. 또한 지가대책의 일환으로서의 지가공시법의 제정(1969년), 또한 도시재개발법(1968년)의 제정, 건축기준법의 개정 등도 이 시기에 행하여졌다.

③ 지역격차시정을 위한 입법 등

이와 동시에 「광역시정촌권구상」(1970년) 등 농촌지역공업도입촉진법(1971년), 공업재배치촉진법(1972년) 등이 제정되었다.

④ 환경문제에의 대응

또한 이 시기에는 다발하는 공해문제에의 대응으로서 공해대책기본법(1967년), 대기오염방지법(1968년), 소음규제법(1968), 수질오염방지법(1970년), 자연환경보전법(1972년) 등의 일련의 공해규제법이 제정되었다.

이 시기에 이르러 고도경제성장은 말기단계를 접어들어 지역경제의 불균형, 공해 및 환경문제의 심해화, 지가폭등, 토지이용의 혼선으로, 경제운영이 달러쇼크(1971년), 제1차 오일쇼크(1973년)를 계기로 하여 파행을 겪어, 전후의 국토개발, 토지정책은 전후 초에 경험한 저성장

경제에의 대응하는 것이 되었다.

2) 쇼와40년대 후반

① 개 관

쇼와40년대의 토지정책은 자민당・도시정책대상-신전종-일본열도개조론을 기축으로 해서 전개되었다. 요컨대 이것은 산업=자본우선의 정책이다. 이 시기의 현저한 경제성장의 반면 국민생활의 희생도 현저했는데, 그것은 각종 병리적 토지문제가 전국적인 규모로 나타나기 시작한 데 있다.

지가앙등에 기인하는 주택용지의 확보난, 지대・가임의 상승, 공공용지의 확보난, 고가매입에 의한 지방재정의 압박, 일조・소음・대기・오염・풍해・과밀 등에 의한 환경악화, 대도시근교의 스프롤화, 산업공해 등의 여러 가지 폐해 등의 현상이 그것이다. 때문이 이 시기에는 산업의 발전과 병리현상과의 길항관계가 여러 형태를 가지고 나타났다. 시민・농민 측으로부터 일조방해・공해 등에 대한 반대투쟁, 고가임・고지가에 대한 반대투쟁, 대도시내 공지의 확보운동 등이 나타나고, 정치・행정측에서는 공해대책, 복지대책, 내셔널미니멈 또는 시빌미니멈의 설정, 지가대책, 고가임대책 등을 고려하지 않으면 안 되었고, 학문・사상의 측면에서는 자본우위사상에 대한 복지・생존권강조의 이데올로기투쟁이 나타났다. 그래서 이 길항관계가 타협의 형태를 취해서 국토이용계획법(1974)으로서 결정을 본 것이다.[20]

② 국토이용계획입법과 국토청의 발족

1974년 6월에 국토이용계획법이 입법되었다. 이 법률은 정부제안의 국토종합개발법(1950년)의 개정법안이 부정되어 현행의 국토이용계획

20) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 앞의 책, 88-90면.

법이 성립하였다는 경과를 거쳤다.

이 국토이용계획법은 그 기본이념을 「국토의 이용은 국토가 현재 및 장래에 있어 국민을 위한 한정된 자원이므로, 생활 및 생산을 통해 활동의 공동의 기반이 되는 것으로 공공복리를 우선시하여 자연환경의 보전을 도모하여 지역의 자연적, 사회적, 경제적 및 문화적 조건을 배려해 건강한 문화적인 생활환경의 확보와 국토의 균형 있는 발전을 도모하는 것』으로 한다. 또한 「국토이용계획의 책정, 토지이용기본계획의 작성, 토지매매의 규모에 관한 조치, 토지이용조정조치를 강구하는 종합적, 계획적인 국토이용을 도모하는 것』을 목적으로 하여, 종래의 국토・계획법에서 볼 수 없었던 「매매규제』조치를 도입함과 동시에, 국토전체의 이용의 기본계획을 책정한다고 하는, 국토를 종합적으로 통제하는 규제법적인 측면을 가진 법체계가 되었다.

이러한 성격으로 인하여 국토이용계획법은 시기적으로는 1974년 즉 쇼와40년대 후반에 입법되었으나, 이는 동시대의 병폐치료의 입법의의를 가지고 오히려 쇼와50년대의 특성을 가지는 토지정책입법으로 보아도 무방하다.

1976년에 이 법률에 기초한 국토이용계획이 전국계획부터 도도부현(都道府縣)계획의 일련의 토지이용구분과 개발규제의 Zoning계획이 책정되었다. 또한 국토이용의 종합적인 조정 등의 토지문제를 담당하는 성청으로 1974년에 국토청이 발족하여 지금이 이르렀다.

③ 규제적 국토이용운영의 전개

이 시기에는 개발허가제도의 말선인 도시계획구역에의 확대(도시계획법의 개정), 「공업재배치계획』(1975년), 안정성장지향의 「1975년대전기경제계획』(1976년), 정주구상을 밝힌 「제3차전국종합개발계획』 (한정된 국토자원을 전제로 지역특성과 역사적문화전통의 중시, 자원과의 조화:1972

년), 「모델정주권계획」(지역정주:1979년)의 수립 등이 있어, 지방자치체에 있어서도 대규모개발에 대한 독자적인 규제조치를 만들게 되었다.

5. 고도성장 이후의 국토・토지정책

1) 개 관

고도성장 이후 일본의 국토・토지정책은 국토의 종합적인 이용과 개발에 초점을 맞추었다. 이에 따라 1962년의 제1차 '전국종합개발계획'이래 경제성장의 폐해라고도 할 수 있는 지역간의 소득격차의 확대, 대도시권의 과밀화문제, 지방 농산촌의 과소(過疎)문제, 사회자본정비의 낙후라는 문제에 대처하여 국토의 균형적인 발전을 실현하는 것을 목적으로, 제5차 계획인 1998년의 '21세기의 국토의 그랜드디자인'에 이르기까지 10년마다 책정되어, 일본의 국토정책의 기본방향을 제시하였던 전국종합개발계획을 중심으로 하는 국토정책은 공업의 지방 분산이나 지역간의 소득격차의 축소 등의 성과를 맺었다.

그러한 가운데 일본의 인구감소 등의 상황에 따라 개발기조, 양적확대를 지향하는 전국종합개발계획은 시대에 맞지 않게 되어, 국토계획제도가 직면하는 새로운 국토형성계획을 책정되게 되었다.

2) 국토형성계획법의 제정

국토형성계획법은 2005년에 국토종합개발법이 개정되어 국토형성계획법이라는 명칭으로 변화된 법률이다. 이에 따라 국토종합개발법에 기초한 과거 5회 작성된 전국종합개발계획(전종계획)에 대신하여 새로운 국토형성계획의 전국계획이 2007년에도 결정될 예정이다.

동법은 국토의 자연적 조건을 고려하여 경제, 사회, 문화 등에 관한 시책의 종합적 견지에서 국토이용, 정비 및 보전을 추진하기 위하여 국토형성계획의 책정 기타의 조치를 강구하여, 국토이용계획법 (1974

년 법률 제92호)에 의한 조치와 상응하여 현재 및 장래에 국민이 안심하고 풍족한 생활을 영위할 수 있도록 경제사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

국토형성계획법의 포인트 첫 번째는 '개발중심주의로부터의 전환'이다. 성숙사회형 계획을 위하여 계획의 대상사항을 직면하는 것과 동시에 국토형성계획의 기본이념 중에 있어서도 '특성에 상응하여 자립적으로 발전하는 지역사회', '국제경쟁력의 강화 및 과학기술의 진흥 등에 따른 활력 있는 경제성장', '안전이 확보되는 국민생활', '지구환경의 보전에도 기여하는 풍요로운 환경' 이라는 말이 제시되었다. 법률이나 계획의 명칭으로 '개발'의 문자가 삭제된 것이 그 상징이라고 말할 수 있다.

두 번째 포인트는 '국가와 지방의 협력에 따른 비전제시'이다. 전국계획 외에, 블록(예컨대 동북, 큐슈 등)단위의 지방에 국가와 도부현 등이 적절하게 역할분담을 하여 상호 연대 및 협력하여 작성하는 광역지방계획을 창설하여 2단계로 구성한다. 이 광역지방계획의 작성 및 실시에 있어서는 국가의 지방지분부국, 관계도부현, 정령시, 지원경제계 등이 대등한 입장에서 협의하는 광역지방계획협의회가 조직된다. 또한 지방공공단체로부터 국가에의 계획제안제도나 국민의 의견을 반영한 구조가 새롭게 만들어졌다. 이에 따라 종래의 국가주도, 중앙집권적이라고 불리는 계획제도로부터 지역의 자율성을 존중한 국가와 지방공공단체의 파트너쉽의 실현을 꾀하는 계획제도에의 전환이 도모된다.

제 2 절 체 계

1. 일본 토지계획법제의 체계

일본의 토지와 관계된 법률은 ① 사적계약, 사적이용에 관한 규정 및 규제를 하는 법률 (민법, 농지법, 농업경영기반강화촉진법, 차지법,

부동산등기법 등), ② 계획 및 개발관련 법률 (국토종합개발법, 국토이용계획법, 도시계획법, 토지구획정리법, 도시재개발법 등), ③ 공적취득에 관한 법률 (토지수용법, 공유지의 확대 추진에 관한 법률 등), ④ 토지세법 (고정자산세, 토지보유세, 양도소득세, 지가세 등)으로 나눌 수 있다.[21] 이러한 분류에 따르면 토지의 계획 및 개발 등과 관련된 법률, 즉 ②에 속하는 법률이 대부분 도시계획법제에 포함되는 개념이라 이해될 수 있겠다.

일본 도시계획법은 도시계획의 내용 및 그 결정절차, 도시계획제한, 도시계획사업 기타 도시계획에 관하여 필요한 사항을 정하여, 도시의 건전한 발전과 질서 있는 정비를 도모하여 국토의 균형 있는 발전과 공공복리의 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법에 따라 도시계획의 기본이념은 농림어업과의 건전한 조화를 도모하면서 건강하고 문화적인 도시생활 및 기능적인 도시생활을 확보하는 것과 동시에 이를 위하여 적정한 제한 하에 토지의 합리적인 이용을 도모하고자 하는 것이다(동법 제2조).

이와 같이 건축물이 무질서하게 혼재되어 '합리적인 토지이용'에 주지 않도록 규제하는 공법으로 도시계획법이 존재하는 가운데, 토지의 합리적 이용을 위한 것이라는 점에서 도시계획법에 그 뿌리를 두고 있으나 도시계획법보다 더 적극적인 수단을 통해 도시를 정비하는 법들이 있다. 구획정리사업법, 도시재개발법, 도시재생촉진특별법 등이 바로 그것이다.

따라서 일본의 도시계획관련법제를 크게 나누어 보면 일반도시계획법제에 해당하는 도시계획법과 개발사업법제에 해당하는 도시재개발법, 토지구획정리법 등이 있다. 한편 형태상으로는 도시계획법제가 아

21) 김영혜, 토지이용규제법제에 관한 연구, 원광대 대학원 박사학위논문, 2004, 189면.

니나 내용상 도시계획법제와 매우 밀접한 관련을 맺고 있는 건축기준법과 토지기본법, 그리고 국토이용계획법이 있다.[22]

2. 우리나라 도시계획법제와의 비교

1) 역사적 배경

① 근대적 도시계획법제

우리나라의 근대적 도시계획법제는 1934년 총독부 제령 제18호에 의해 공포된 조선시가지계획령에서 비롯된다. 계획령은 당시 일본에서 시행되고 있던 도시계획법과 시가지건축물법을 한데 묶어 만든 법령이었다. 이는 일제에 의한 침략적·강압적 법제였고, 일본의 이익과 침략전쟁의 수행에 이바지하기 위한 제도로 구성되어 있었다. 이 계획령은 특히 지역·지구의 지정과 건축물의 제한, 토지구획정리사업을 내용으로 하고 있었으므로 사실상 우리나라 최초의 도시계획법제라 할 수 있다. 계획령은 조선총독이 주거지역, 상업지역 또는 공업지역을 지정할 수 있도록 하고(제15조), 당해 용도지역에 적합한 건축행위만을 허용하고 있었다(제16조 내지 제18조). 그 뒤 용도지역은 녹지지역과 혼합지역이 추가되어 다섯 개의 용도지역으로 구분되게 되었다. 그리고 시가지계획의 주종을 이루는 것은 토지구획정리였으며 토지구획정리사업이 토지개발의 어머니로까지 불리게 되는 계기가 되었던 셈이다.[23]

---

22) 토지이용체제의 국제비교 연구, 국토연구 95-18, 국토개발연구원, 1995.

23) 그러나 이 계획령은 지방행정청의 재량을 말살해 버렸으며 민간의 권익을 거의 무시한 강제적인 것이었고, 조선총독에게만 시가지계획을 입안할 수 있는 권한이 부여되어 있는 등 모순이 지적되고 있다(손정목, 도시계획과 도시개발 40년의 발자취, 한국국토·도시계획사, 대한국토도시계획학보, 1989, 64~65면), 그렇지만 해방 후 정부수립에도 불구하고 여전히 시가지계획령이 그대로 적용·시행되었고, 심지어는 법령이 정비되지 못한 채 50년대 말까지 효력을 지녔었다(류해웅, 토지공법론, 삼영사, 1994, 76-77면).

② 일본법제의 모방과 도입

우리나라에서 독자적인 토지제도가 등장하게 된 것은 60년대부터라 해도 지나치지 않다. 해방 후부터 50년대에 이르기까지 토지문제에 정부가 크게 신경을 쓰지 않았기 때문에 식민지 관계 법률이 그대로 적용될 수 밖에 없었다. 그러나 60년대에 들어와 경재개발 5개년계획의 추진과 함께 많은 토지법을 제정하기에 이르렀다. 그리고 70년대는 특히 산업의 발전과 도시화의 진전에 따라 새로운 토지법제가 만들어지게 되었다. 따라서 70년대 후반에는 각 부문별 토지정책이 쏟아져 나왔다.

이와 같이 60년대부터 70년대에 걸쳐 많은 토지법이 제정되고 토지제도가 뿌리를 내리기 시작하였으나, 이 모두가 일본의 토지제도의 범주에서 벗어나기 못하고 있었다. 다시 말해 우리의 토지법은 일본의 영향 아래 체계와 내용에서 지극히 유사성을 띠고 있었던 것이다. 더욱 솔직히 말한다면 일본의 법제를 모방하기보다, 그대로 일본의 법제에 옮겨 놓는 경우가 많았다 해도 지나치지 않을 것이다.

예를 들어 1962년의 도시계획법은 말할 것도 없이, 1971년의 전면개정된 이 법의 내용까지 일본의 법제와 많은 유사성을 지니고 있다. 더욱이 토지제도의 근간을 이루는 1972년의 국토이용관리법의 일본의 입법과정에 있는 법안을 그대로 우리의 것으로 하였던 것이다. 이와 같이 70년대에 이르기까지 일본의 법제를 모방 내지는 도입하지 않을 수 없었던 배경은 충분히 이해할 수 있다. 오랜 식민지 생활로 사회적·경제적 환경이 비슷하고, 국민들의 사고와 함께 일반적인 법제도 역시 일본식의 것이 잔존하고 있었으므로 손쉽게 일본의 토지법제가 받아들여졌기 때문이다. 또한 당시 우리나라의 실정으로 보아 서구의 선진화된 토지제도를 아무런 경험도 없이 받아들인다거나 독창적인

법제를 만들 수 있는 자력이 없었기 때문에 행정부에 의해 손쉽게 모방입법이 자행될 수 밖에 없었던 것이다. 그러나 일본의 법제를 모방하여 오늘에 이르고 있는 우리의 제도들이 결코 나쁘다고만 할 수 없는 것도 자명한 사실이다. 오히려 우리의 것을 전환되고 우리의 실정에 맞추어 개조되어 뿌리를 내려가고 있는 일면도 엿볼 수 있다.[24]

2) 도시계획법제 비교

이와 같이 한국의 경우 조선시가지계획령을 비롯하여 60년대에서 70년대에 걸쳐 많은 토지이용관계법이 제정되었지만 그 대부분이 일본의 토지이용법제의 체계와 내용을 답습한 것이 많았던 것이 사실이었다. 1962년 제정 당시의 도시계획법은 말할 것도 없고 1971년에 전면개정된 법의 내용까지 일본의 법제와 많은 유사성을 가지고 있었다. 나아가 토지이용제도의 근간을 이루는 1972년의 국토이용관리법도 당시 일본에서 입법과정에 있었던 국토이용계획법의 법안을 그대로 차용하다시피 한 것이었다. 따라서 일본과 한국의 토지이용법체계가 상당한 유사성을 가지게 되었다.

'도시계획법'이라는 명칭을 가지는 형식적 의미의 도시계획법과 실질적으로 도시계획과 관련을 가지는 실질적 의미의 도시계획법, 즉 도시계획법제의 체계를 살펴보면 이를 알 수 있다.[25] 즉 일본과 우리나라의 도시계획법제는 도시계획법[26]과 건축법이 도시계획법의 기본적인 체계로 되어 있고, 토지구획정리사업과 재개발사업이 점차 도시계획법에서 분리하여 독립한 법률에 의해 규율되고 있다. 또한 도시계획법의

24) 류해웅, 토지공법론, 앞의 책, 77~78면.
25) 류해웅, 일본 도시계획법제의 문제점과 그 개선을 위한 전망(Ⅱ), 29면.
26) 우리나라의 경우 2003년 개정으로 '도시계획법'이 '국토의 계획과 이용에 관한 법률'로 바뀌었으나, 실질적으로는 도시계획법의 성격을 가진 것으로 이해하여도 좋다.

내용에 있어서도 도시계획법이 적용되는 범위를 도시계획구역으로 하고, 용도지역제에 의한 토지이용규제를 하고 있는 점도 그러하다.[27]

제 3 절 도시계획법제의 구체적 내용

1. 일반도시계획법제

1) 동경시구개정조례 (메이지21년 속령62호) -166면

동경시구개정조례는 그 후의 도시계획제도의 선험이 되는 것이다. 「시구개정」에는 시구 즉 시가지의 개량이라는 의미가 있다. 그것은 기성시가지를 중심으로 하는 사업을 염두에 두고, 그 제도의 특징을 살펴본다.

동경시구개정조례의 제정에 관해서는 정부 내에서는 여러가지 의견이 있었다. 첫 번째는 동경을 수도에 적합한 아름다운 도시로 한다고 하는 미관도시건축론이다. 이 경우에는 국제적수준의 관청가, 공원, 호텔 등의 상징적인 건축물, 대규모 역 등의 정비가 중요한 문제가 된다. 두 번째로 동경을 경제도시로 발전시키기 위해서 도시기반을 정비하여야 한다고 주장하는 경제도시발전론이다. 특히 중시하는 것은 항만의 정비와 운하의 건설인데, 해외와의 관계에 수운을 운송수단으로 하는 것이 기대된다. 세 번째로는 에도(江戶)시대 이래의 도시의 문제점인 화재나 전염병을 방지하기 위한 방재를 중심으로 하여 교통수단으로서는 육운(陸運)수단으로 도로를 중시하는 점진적(漸進的)도시개량론이다. 결국 동경시구개정조례는 비용 등의 점부터 점진적도시개량론을 중심으로 한다.

27) 김영혜, 토지이용규제법제에 관한 연구, 원광대 대학원 박사학위논문, 2004, , 178면.

동경시구개정조례에 있어서는 동경의 시가지개량을 위한 계획과 매년의 시행사업에 대하여 시구개정위원회를 조직한다. 시구개정위원회는 내무대신의 감독 하에 시가지개조의 설계를 의결하는 때에는 내무대신에 신청한다. 내부대신은 심사에 있어서 내격의 인가를 받아 동경도지사에 대해 그것을 공고하게 한다. 시구개정의 비용에 충당하기 위하여 지조(地租), 영업세, 가옥세 등에 부가세를 부과하는 것이 가능하여 공채를 발행할 수 있다. 이상과 같이 기본적으로 내무대신의 권한이 크다는 것이 특징이다.

시구개정의 성과로서는 수도사업과 도로정비가 중요하다. 이에 반하여 하수도, 축항, 공원의 정비 등은 충분히 성과를 얻지 못하였다. 또한 토지이용규제라는 면에서는 지역을 용도로 나누어 각 용도에 토지이용규제를 행하는 용도지역제 등의 기법이 존재하지 않았다.

2) 도시계획법 (大正8년 (1919년) 법률36호)

대정8년에 내무성의 주도에 의해 도시계획법이 제정되었다. 이것은 쇼와43년 (1968년)에 개정되기까지 오랫동안 도시계획의 기본법규가 되었다. 더구나 도시계획법과 밀접한 관계가 있는 「시가지건축물법」(대정8년 법률37호)도 제정되었다. 이것은 쇼와25년(1950) 건축기준법의 전신의 건축물규제법이다. 동경시구개정조례가 동경의 도심개조라고 하는 목적이 있었던 것에 반해 도시계획법, 시가지건축물법은 다음과 같은 특징이 있다.

① 결정권한

도시계획은 내무대신이 도시계획을 도시계획위원회의 회의를 거쳐 결정해, 내각의 인가를 얻는다. 도시계획을 국가의 사업으로 하는 것은 동경시구개정조례와 같다. 이것이 전환한 것은 쇼와43년(1968) 도

시계획법까지 기다리지 않으면 안되었다.

② 대상도시

도시계획법은 동경 이외에도 대상도시를 확대했다. 즉 오사카(大坂), 요코하마(横濱), 고베(神戸) 등에도 메이지시대부터 도시정비가 개시되었다. 이것에 법적근거를 부여한다.

③ 주변부

도시구역에 있어 도심에 한하지 않고, 주변부와 교외지역도 일체적으로 통제하는 것을 목적으로 한다. 교외지에 주택이나 공장이 진출하는 것에 대해서 유효한 규제가 동경시구개정안에는 없었다.

④ 계획수단

도시계획을 실현하기 위한 수법으로서 도로예정지의 매수 뿐만 아니라 다양한 기법을 채용했다. 특히 토지구획정리는 그 후의 도시기반정비의 중심적인 기술이 된다.

⑤ 용도지역제

도시계획기법으로서의 용도지역제를 도입하여 주거지역, 상업지역, 공업지역의 세 개의 지역제를 설정하였다. 기타 어떤 지정도 없다고 하는 미지정지역이 있다. 구거지역에는 15인 이상을 사용하는 공장, 영화관 등의 건축을 할 수 없다. 상업지역에는 50인 이상을 사용하는 공장의 건축이 허용되지 않는다. 이것에 반해 공업지역과 미지정지역에는 특별한 용도재한이 없다. 건물의 높이제한으로는 주거지역에는 65척(약21미터), 이외의 지역에는 100척(약 33미터)이다. 전체적으로 대정8년 도시계획법, 시가지건축물법의 토지이용규제는 극히 온건한 것이었다. 그 목적은 주로 주변에 영향을 미치는 공장을 일정한 지역에 배재하는 것이다. 지역지정의 실제로는 하정(下町)을 중심으로 광

대한 공장지역이 지정되어 더욱이 교외지의 대부분은 미지정지역이다. 이것으로는 유효한 토지이용규제가 행해질 수 없다. 하정(下町)에 있어서 주택과 공장의 혼재, 교외지의 토지이용규제의 불충분 등은 이것에서 기인한다.

⑥ 재 원

도시계획법은 도시계획사업에 필요한 재원에의 배려를 행하여, 지조나 국세영업세의 부가세로서 도시계획특별세의 부과를 인정한다. 내부성은 도시계획법의 심의에 대해 또한 토지부가세라는 제도(후술 175장 참조)를 예정하였으나, 결국 실현시키지 못했다. 국고보조에 대해서는 실제로 중요한 재원이 되었다. 그 외에는 도로, 하수도 등의 수익자부담금의 제도가 있다. 특히 도로사업을 행하는 경우에 연도근접의 토지소유자에게 부담금을 부과하는 제도는 사업의 재원이 되는 동시에 주변지주의 토지의 가치가 오른다고 하는 개발이익환수를 위한 제도였다. 그러나 이것의 실시에 대한 저항도 상당히 강하여, 좀처럼 제대로 기능하지 못했다.[28]

3) 도시계획법 (1968년)

① 내 용

1968년의 도시계획법은 구법을 전면 개정한 것이다. 구법은 제1차대전 후의 대정8년에 전국 도시의 발전을 계기로 제정되었지만 고도성장에 의한 도시변화에 대응되지 않는 것이었기 때문에 전면개정된 것이다. 신법은 도시계획구역을 확대하고 도시기능 그 자체를 담당할 시가화구역과 식량의 공급・레크레이션 기지 등을 통해서 도시기능을 충족할 역할을 맡을 시가화조정구역을 이분했던 것이다. 그래서 강력

28) 土地綜合研究所, 日本の土地法, 앞의 책, 166-168면.

한 개발허가제도가 도입되고 시가화구역에 있어서는 일정규모 이상, 시가화조정구역에 있어서는 전면적으로 개발이 금지되고 도도부현(都道府縣)지사의 허가를 받은 경우만 개발이 가능토록 하였다. 이 개발허가제도를 어떻게 보는가는 하나의 문제일 것이다. 혹은 공공주도형적 전국개발에 대응하는 토지이용계획체계의 일환으로 볼 수도 있고 혹은 개발중심주의에 치우침으로써 나타날 오류에 대한 조처라고 볼 수도 있을 것이다. 아무튼 도시발전을 방임해 두면 생산과 유통이 비능률적이 됨과 동시에 생산과 유통담당자인 시민의 생활을 파괴할 수 있으므로 새로운 단계의 고도성장에 대응하는 도시기능의 정비가 필요하게 된 것은 명백하다.[29]

전후 급속한 경제성장과 관련하여 급격한 도시성장에 의해 야기되는 도시의 무계획적 확산을 예방하고 도심 및 교외의 합리적 토지이용을 확립하기 위하여 제정되었다. 정부 내 논의결과로써 소위 "구역구분제도(demarcration system)[30]"가 도입되었다. 이 제도는 도시의 토지를 사가화를 촉진하는 시가화구역과 시가화를 억제하는 시가화조정구역 중 하나의 범주로 구분하였다. 시가화구역은 기존의 도시화된 지역과 10년 내에 도시화될 지역을 포함한다. 그러나 지정의 과정 동안 시가화구역은 도시화된 적정토지의 총량을 훨씬 사회하게 되고 상당량의 농업용토지와 삼림이 시가화구역 내에 남게 되었다. 시가화조정구역은 농업용 토지와 산림으로 보존되도록 설정되었다. 이 구역 내에도 주거용 개발을 허용하는 많은 예외가 있었고, 이러한 토지이용규제의 유연한 집행이 시가화조정구역 내, 특히 토지이용규제가 엄격히 운영되지

29) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 앞의 책, 92면.

30) 도시계획구역 안에서 시가화구역과 시가화조정구역을 구분하는 행위를 통상 線引き 행위라고 일컫고 있으나 이는 실무상 사용되는 용어이며, 정식 법률용어로는 구역구분제도라고 한다. 일본의 도시계획제도관련 저서나 논문을 보면 이 구역구분제도를 거의 대부분 線引き라고 기술하고 있는 것을 보면 실무상 용어가 학술용어를 대체하고 있는 것처럼 보인다(최철호, 일본의 지방분권과 도시계획제도, 97면).

않고 있는 지방도시에서 많은 통제불능한 도시화를 야기하였다.[31]

1992년에 만든 지역·지구제에 의하면 시가화구역은 12개의 지역으로 구분된다. 또한 도시계획구역의 개선된 토지이용의 비전을 제시하기 위하여 "시정촌 마스터플랜제도"가 도입되었다. 이제 모든 지방자치단체들은 마스터플랜을 보유하고 있으며 또한 시구상세계획이 각 지역·지구의 토지이용개선을 위해 추천되고 있다. 1993년 이후 지구상세계획은 시가화조정구역에도 적용될 수 있다.이 두 계획은 F-Plan과 B-Plan으로 구성된 독일의 토지이용계획과 어느 정도 유사한 면을 지니고 있다.[32]

② 평 가

신법의 공포와 더불어 도시계획구역 내에 시가화 구역과 시가화조정구역제도의 신설, 지역지구의 종류를 다양화하여 전용지역, 지구계획 등의 활용을 기하고, 전에 비하여 세분된 토지이용규제가 가능해졌고 큰 효과를 올리게 되었다. 그러나 도시계획 전체를 보면 신법의 도시계획의 내용은 토지이용, 도시시설의 정비, 시가지개발사업에 관한 계획으로 되어 있다. 실제 운용면에서 보면 도시시설의 정비와 시가지개발사업에 비하여 토지이용의 비중은 그다지 크지 않다. 다만 개발허가제도를 창설하여 신법의 최대중점인 개발행위 등의 규제와 도시계획시설 등의 구역 내에 있어서 건축의 규제 및 풍치지구 내에 있어서 건축 등의 규제의 세 가지 규제가 규정되어 있다.[33]

Zoning은 1964년 동경올림픽전부터 시작된 무질서한 개발에 일응 억제효과를 가져왔다. 그러나 1970년대의 田中角榮수상에 의한 강력한 「일본

31) 국토개발연구원, 토지이용체제의 국제비교 연구, 앞의 책, 1995, 158면.
32) 국토개발연구원, 토지이용체제의 국제비교 연구, 앞의 책, 160면.
33) 현대도시계획 비교연구 : 법제 - 일본의 도시계획, 대한국토계획학회지, 국토계획, 제21집 제3호, 1986. 11, 188-189면.

열도정조론』정책에 의해 구역구분제도의 수정이 시작되어 고층건물시대에 들어섰다. 당시 일본의 도시모델로는 뉴욕의 '맨하탄 계획'이라는 말이 사용되었다. 즉 맨하탄의 초고층빌딩가를 동경에 재현하고자 하는 정책목표였다. 그 첫 시도로 동경신주쿠에 50층 정도의 초고층빌딩 수동이 세워졌다. 이들 건축물은 고층화에 박차를 가하고 소위 말하는 일조권 분쟁을 대발시켰다. 전통적인 목조주택거주자의 저항에 직면한 것이다. 최고재판소(대법원)는 1972년 일조권을 동경시 世田 각구의 주민에게 인정하는 판결을 내렸다. 민법에도 건축기본법에도 아직 특별한 규정이 없던 시기였다. 이것을 계기로 용적률의 역할과 도시환경과의 관계에 일본의 법률가들이 주의를 기울이기 시작하였다.

농지와 택지의 구역구분제도에서는 농업후계자가 부족한 이유도 있고 하여 택지확대의 정책이 계속되었다. 그러나 일본의 농민들에게는 선조대대로 물려온 농지를 매각하다는 것에 대한 뿌리 깊은 저항감이 있었다. 정부는 '택지공급확대'를 구실로 '시가화구역 내 농지'에 대한 세금을 택지에 대한 세금과 같은 수준으로 한다는 법률개정을 기획하여 도시농민에게 농지를 매각하도록 압력을 가했으나 농민들은 그 곳에 아파트를 지어 아파트의 경영주가 되거나 또는 '시민농원'으로 하여 도시주민에게 빌려주거나 하고 있다. 이 중에서 '시민농원'은 유럽에서도 그 예가 있고 해서 급속히 확대되어 도시환경의 보전에 도움이 되고 있다. 때문에 정부에서도 1990년 시민농원조성법을 제정하였다.[34]

4) 도시계획법 (2000년 개정)

① 개정의 배경

1968년 제정되어 1969년부터 시행된 도시계획법은 1960년대의 고도성장 과정에서 인구의 제반기능이 급속히 도시로 집중되고, 시가화의

34) 소총소자, 일본의 토지법의 구조와 체계, 토지법학 제7호, 한국토지법학회, 1991, 85-86면.

무질서한 외연화가 전국적으로 점차 심각해져 그에 따른 긴급한 대응이 요구되어지던 사회경제정세를 배경으로 하고 있다.

1968년의 도시계획법은 일체적 도시로서 종합적인 정비와 개발・보전을 해야 하는 것이 바람직하다고 판단되는 구역을 도시계획구역으로 정하고 있다. 그리고 도시계획구역을 다시 시가회구역과 시가화조정구역으로 구역구분하여 무질서한 시가화의 방지와 계획적인 시가화를 꾀하고 있다. 구역구분제도는 제한된 도시정비재원을 시가화구역내에 집중적으로 투자하여 시가지를 계획적으로 정비, 개선하는 한편 시가화조정구역에 있어서는 개발, 건축행위를 억제하는 제도이다. 그 후 '지구계획제도(1980년)의 신설 등 시대적 정책과제에 대응하여 제도를 추가・확충하여 왔으나 제도의 기본적인 틀은 오늘날까지 유지되어 오고 있다.

그러나 도시계획법 제정 후 30년을 경과하여 도시생활과 도시활동을 둘러싼 사회경제 환경의양상이 크게 변화해왔다. 먼저 인구동태에 있어서는 출생률의 저하와 고령화가 급속히 진행되는 가운데 도시로의 인구이동이 진정되었다는 점이다. 그리고 도시 기능의 기반이 되는 각종 산업시설의 입지로 교통통신망의 정비가 진전되어 도시계획구역 외의 지역도 포함되어 입지상의 제약요인이 없어졌다.

또한 소득수준의 상승 등에 의해 여러 가지 형태의 질 높은 삶을 추구하는 의식이 높아지고 있고, 마치즈쿠리를 통해 주민 스스로가 주체적으로 참가하려는 기운이 확대되어 가고 있다. 더욱이 세계적으로 환경보전의 의식이 높아지는 가운데 지역 녹지와 같은 자연적 환경과 경관의 보전, 나아가 지구 온난화의 방지와 같은 지구환경의 보전이 중요한 정책과제로 되어 있어 도시계획에서도 이와 같은 정책이 적극적을 요구되는 것이다.

즉 일본은 급속한 도시화의 시기를 거쳐 안정되고 성숙한 도시형사회의 시대를 맞고 있으며 지방지차단체가 지역주민과 일체가 되어 지

역의 특성에 적합한 도시의 정비와 자연환경의 보전에 본격적으로 대처해 나갈 틀이 필요한 시기라고 할 수 있다.

이에 관해서는 1998년 10월 1일에 있었던 도시계획중앙심의회 제1차 답신(도시계획에 있어서의 역할분담의 바람직한 모습에 대해서)에 있어서도, 신시가지의 개발을 중심으로 하는 지금까지의 '도시화사회'에서 기성시가지의 정비를 중심으로 도시의 본모습을 바꾸어 나가는 '도시형사회'의 형태로 이행하는 시기라는 인식을 밝혀, 도시계획제도 전체의 재검토가 필요함을 언급하고 있다.

또한 이 답신에서는 도시계획의 역할분담에 있어서 특히 기초자치단체인 시정촌의 역할확충 방향을 명확히 내세우고 있으며, 그 내용은 2000년 4월 1일에 시행한 '지방분권 일괄법'에 의해 실시되고 있다. 따라서 앞으로는 주민에게 밀접한 기초자치단체인 시정촌이 앞장서서 지역의 실정에 맞으면서도 유연하게 적용할 수 있는 대책을 마련하지 않으면 안된다.[35)]

② 구체적인 내용

㉠ 구역구분제도 및 개발허가제도의 재검토

・도도부현(都道府縣)에 의한 구역구분 선택제의 도입

지금까지 도시계획구역에서는 원칙적으로 실시하기로 되어 있던 시가화구역과 시가화조정구역의 구역구분에 대해서 3대도시권 등 여전히 개발압력이 강한 대도시 지역을 제외하고 인구, 산업의 현상 및 장래의 전망 그리고 현재의 시가지 상황과 앞으로의 개발 전망을 고려하여 도도부현(都道府縣)이 구역구분 실시의 여부를 판단할 수 있게 하였다.

35) 조득환, 일본 도시계획법 개정배경과 내용, 58면.

・도도부현(都道府縣)의 도시계획 마스터플랜의 확충

종래의 경우에는 구역구분를 실시한 도시계획구역에만 '시가화구역 및 시가화조정구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침'을 책정해 왔지만 앞으로는 구역구분이 되지 않은 도시계획구역을 포함한 모든 도시계획구역에 대해 '도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침'을 책정하게 함으로써 도도부현(都道府縣) 도시계획 마스터플랜의 충실을 꾀했다.

・개발허가의 기준 등에 관한 개정

지방자치단체는 그 지방의 자연적 조건에 따른 특수성 등을 감안하여 환경보전 및 재해방지를 위해 필요할 경우, 조례에 의해서 개발허가에 관한 기술상의 허가기준에 명시된 제한을 강화 또는 완화할 수 있도록 하였다(동법 제33조). 그리고 양호한 주거환경을 보전하기 위한 방안의 일환으로 조례에 의해 최조부지규모에 관한 규제를 가할 수 있게 하였다. 또한 지금까지는 허가가 필요 없었던 구역구분 시점에서 이미 택지화가 되어 있었던 토지, 즉 기존택지의 건축행위에 있어서도 허가를 받도록 개정하였다.

㉡ 양호한 환경을 확보하기 위한 제도의 충실

・특정용도제한지역의 창설

구역구분이 되지 않은 도시계획구역 가운데 용도지역을 책정하지 않은 지역 및 준도시계획구역에는 양호한 환경 또는 지역의 특성에 맞는 합리적인 토지이용을 위해 '특정용도제한지역'을 새롭게 신설하여 특정 용도의 건축물에 대해서는 지방자치단체의 조례에 의해 제한할 수 있도록 하였다.

・용도지역의 지정이 없는 구역 내의 용적률, 건폐율 등의 합리화

지금까지 용도지역의 지정이 없는 구역의 용적률, 건폐율은 원칙적으로 400%, 70%로 되어 있었다. 이것을 토지이용의 상황에 맞추어 특정행정청이 각각 400~50%, 70~30%의 범위 안에서 선택할 수 있도록 하였다. 또 도로사선제한, 인동사선제한 및 일조규제에 대해서도 지역의 실정에 맞게 적용수치를 선택할 수 있다.

・풍치지구에 관한 개정

풍지지구 내의 건축행위에 대해서는 지방자치단체의 도시적 풍치를 유지하기 위하여 필요한 규제를 조례로 정할 수 있도록 하였다.

㉡ 도시계획구역 외의 개발행위 및 건축행위에 대한 규제의 도입

・준도시계획구역의 지정

시정촌은 도시계획구역 외의 구역 중 일정구역이 자연적, 사회적 조건 및 농업진흥지역의 정비에 관한 법률, 그 밖의 법령에 의한 토지이용규제의 상황을 감안할 때 토지이용을 정비하지 않고 방치하여 두면 장래에 도시로서의 정비, 개발, 보전에 지장이 생길 우려가 있을 것으로 판단되는 구역의 경우에 대해 준도시계획구역으로 지정할 수 있게 하였다.

준도시계획구역은 도시계획에 용도지역, 특별용도지구, 특정용도제한지역, 고도지구, 미관지구, 풍치지구, 전통건조물군보존지구를 정할 수 있도록 했다. 준도시계획구역에서는 일정규모 이상의 개발행위는 도도부현(都道府縣)의 개발허가를 받도록 하였고 이는 개발허가의 기술기준을 적용하는 것으로 하였다. 또 준도시계획에서의 건축물 건축에 대해서는 건축주사의 확인을 받아야 함과 동시에 건축기준법 제3장의 소의 집단규정[36]을 적용하게 하였다.

36) 집단규정이란 건축기준법의 규정 가운데 용도지역, 건폐율 제한, 용적률 제한, 사

・도시계획구역 및 준도시계획구역 외의 구역에 대한 개발허가제도의 적용

도시계획구역 및 준도시계획구역 외의 구역에 있어서도 일정 규모 이상의 개발행위에 대해서는 도도부현(都道府縣)지사의 허가를 받게 하였고 개발허가의 기술기준을 적용하도록 하였다.

㉣ 기성시가지의 재정비를 위한 새로운 제도의 도입

・특례용적률 적용구역 제도의 신설

상업지역 중 적정한 배치와 규모의 공공시설을 갖춘 토지구역에서는 해당구역내 토지의 고도이용을 꾀하기 위해 다른 대지의 이용하지 않은 용적 활용을 촉진하는 것이 바람직하다고 여겨질 경우 도시계획에 '특례용적률 적용구역 제도'를 지정할 수 있게 하였다.

이 구역 안에서 둘 이상의 부지에 관계되는 토지에서 소유자 또는 차지권 등을 가지는 자는 이해관계자의 동의를 얻어 특정행정청을 대상으로 해당되는 둘 이상의 대지에 적용되는 특례용적률 한도의 지정을 신청할 수 있다.

특례용적률의 한도가 지정되었을 때에는 해당 특례용적률의 한도를 건축기준법 제52조 제1항 각호에서 들고 있는 수치로 간주하여 적용한다.

・도시시설에 관한 입체적인 도시계획 결정수법의 도입

적정하고 합리적인 토지이용을 꾀할 필요가 있을 경우 도로, 하천 등의 도시시설에 있어서는 해당 도시시설구역의 지하 또는 공간상에 도시시설을 정비하는 입체적 범위를 도시계획으로 정할 수 있도록 하

선제한, 일영(日影)규제, 접도(接道)의무 등 건축물 상호간의 관계를 결정하는 것을 말한다.

였다. 그리고 도시시설구역의 지하 또는 공간상 입체적 범위를 정할 때에는 해당범위로부터 격리거리의 최소한도 및 제하중의 최대한도를 함께 정할 수 있는 것으로 하였다.

・지구계획의 결정요건에 관한 개정

지구계획을 정할 수 있는 토지구역을 이하와 같이 재구성하였다. ①용도지역이 정해져 있는 토지구역 안에서는 어디라도 계획책정이 가능하다. ②용도지역이 정해지지 않은 구역에 있어서는 시가화조정구역과 동일하게 지구계획을 책정할 수 있도록 하였다. ③건폐율의 합리화와 관련하여 인동 경계선으로부터 후퇴하여 벽면선의 지정 등이 있을 경우 해당 벽면선 등을 넘지 않는 건축물로서 특정행정청이 안전, 방화, 위생상 지장이 없다고 인정하여 인가한 경우의 건폐율은 그 허가의 범위 내에서 건축기준법의 한도를 넘을 수 있도록 완화했다.

㉤ 도시계획결정 시스템의 합리화

・도시계획안 작성에 따른 도도부현(都道府縣)과 시정촌의 역할분담의 명확화

도도부현(都道府縣)이 정하는 도시계획안[37]에 대해 시정촌은 필요한 경우 도도부현(都道府縣)이 계획원안을 작성하기 이전에 의견을 제출

37) 기본적으로 도도부현(都道府縣)이 결정하는 도시계획에는 도시의 근간을 이루거나 둘 이상의 시정촌에 이르는 사항으로 주요토지이용, 도시계획시설 및 시가지개발사업 등이 이에 해당한다. 도도부현(都道府縣)의 주된 도시계획의 내용은 다음과 같다.
가. 시가화구역 및 시가화조정구역
나. 지역지구 : 용도지역, 풍치지구, 항만지구, 녹지보전지구, 유통업무지구 등의 주요 지구
다. 도시시설 : 일반국도, 도도부현도, 폭 16미터 이상의 그 밖의 도로, 도시고속철도, 4헥타르 이상의 공원과 녹지, 자동차터미널, 1,000세대 이상의 주택시설, 유통업무단지 등
라. 시가지개발사업 : 20헥타르를 초과하는 각종 사업 및 시가지개발사업 등의 예정구역

할 수 있고 도도부현(都道府縣)은 도시계획의 안을 작성하려고 할 때 관계 시정촌에 대해 필요한 자료의 제출과 그 밖의 필요한 협력을 구할 수 있도록 하였다.

・지구계획 등에 대한 주민참가시스템의 충실

시정촌은 도시계획법 제16조 제2항의 조례에서 주민 또는 이해관계자들이 지구계획 등에 관한 도시계획의 결정 또는 변경, 지구계획 등의 안이 되어야 할 사항을 신청할 수 있도록 했다.[38]

2. 개발사업법제

1) 토지구획정리법[39]

① 의의 및 내용

토지구획정리법은 토지구획정리사업에 관하여 그 시행자, 시행방법, 비용부담 등 필요한 사항을 규정함으로써 건전한 시가지의 조성을 도모해 공공복리의 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 토지구획정리법에 있어서 「토지구획정리사업」이란 도시계획구역내의 토지에 대해서 공공설비의 정비개선 및 택지의 이용의 증진을 도모하기 위하여 이 법률에 정하는 것에 따라서 행하여지는 토지의 구획형질의 변경 및 공공시설의 신설 또는 변경에 관한 사업을 말한다(동법 제2조).

38) 조득환, 일본도시계획법 개정배경과 내용, 국토 제225호, 국토연구원, 2000, 60-62면.

39) 우리나라에도 신도시개발과 같이 개발주체가 모든 토지를 구입하여 일괄적으로 개발하는 공영개발방식이 도입되기 이전에는 토지구획정리사업이 중요하고 주도적인 택지개발기법이었다. (1934년 최초의 토지구획정리사업이 나진에서 적용되었다는 기록이 남아 있고 그 후 1940년대부터 1980년대까지 대부분의 도시 주거지개발은 이 기법을 이용하였다) 토지구획정리사업은 지방자치단체나 공공기관이 사업주체가 되어 토지소유자를 대신하여 택지를 개발하되 일정 비율의 토지를 감보하고 이를 매각하여 개발비용을 조달하는 기법이다. 이 기법은 일본을 통하여 우리나라에 도입되었기 때문에 기법면에서는 한국과 일본간에 큰 차이가 없다(안정화, 일본의 토지구획정리사업의 역사적 변천(1), 국토정보, 1993, 33면).

관련규정으로는 1978년의 대도시지역의 주택지 공급촉진에 관한 특별조치법에 의한 특정토지구획정리사업, 1980년의 농주조합법에 의한 농주조합이 주택정비사업으로서 시행하는 토지구획정리사업 및 토지개량법을 준용하여 시행하는 토지의 교환분합계획 등이 있다.

② 피재시가지부흥특별조치법

전후 일본에서 가장 큰 재앙인 한신・아와지대지진은 토지시장에도 큰 영향을 미쳤다. 고베시 주택의 10.6%가 파괴되고 몇몇 지구에서는 대화재로 주택이 완전히 파괴되었다. 또한 많은 아파트가 심각한 손상을 입었고 이로 인하여 공유토지에 위치한 빌딩의 재건축 방법이라는 새로운 문제가 제기되었다. 일본정부는 즉시 “한신-아와지 복구위원회”를 구성하였고 효고현과 고베시 같은 관련 지방자치단체들은 도시를 복구하는 방법을 논의하기 위한 그들 자신의 위원회를 구성하였다.

지진으로 재난을 당한 지역의 재건축울 위하여 1995년 1월에 제정된 『피재시가지부흥특별조치법』의 도움으로 토기구획정리사업이 시작되었다. 이 법에서는 지진으로 피해를 입은 지역의 복구를 위해 새로운 도시계획제도를 도입하였으며, 도시개발기금을 이용하는 것이 가능하고, 토지구획정리사업의 촉진, 지진예방시설, 공원 등의 설치가 용이하도록 규정하였다. 또한 지진으로 주택을 멸실한 사람은 소득수준에 관계없이 3년간 공공주택에 살 수 있도록 규정하였다.[40]

2) 재개발사업법

① 의 의

도시의 인구집중은 택지의 수요를 유발하고, 지가의 앙등과 함께 여러 가지 심각한 도시문제를 발생시켰다. 대도시인구의 지방분산과 택

40) 국토개발연구원, 토지이용체제의 국제비교 연구, 앞의 책, 165면.

지의 입체적 유효이용이 문제가 된 것은 당연하다. 재개발사업법은 후자와 결부된 것이고 도시계획상 특히 토지의 고도이용을 도모할 필요가 있는 지역에 있어서 건물의 공동화・입체화를 촉진하기 위한 재개발을 촉진하자는 것이었다. 따라서 재개발사업법은 시가지의 계획적인 재개발에 관하여 필요한 사항을 정함으로써, 도시에 있어 토지의 합리적이고 건전한 고도이용과 도시기능의 갱신을 도모하여, 공공복리에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

② 내 용

도시재개발법에 따른 시가지재개발사업의 종류로는 제1종 시가지재개발사업과 제2종 시가지재개발사업이 존재한다. 제1종시가지재개발사업의 시행자는 시가지 재개발조합, 지방공공단체, 일본주택공단이다. 만일 권리자의 일부가 반대하는 경우가 있어도 시행지구 내의 택지에 관하여 소유권 또는 차지권을 갖는 자의 3분의 2 이상의 동의가 있으면 시가지재개발조합의 설립이 가능하고 더욱이 참가조합원제도가 신설되고 민간개발업자가 조합원으로서 참가함으로써 사업자금의 조달을 용이하게 할 수 있도록 되어 있다.[41]

그리고 재개발에 있어서는 권리관계가 극히 복잡하게 뒤얽혀 있기 때문에 이러한 권리관계를 처리하기 위한 법기술로서 권리변환절차라는 특별한 수법이 마련되었다.

③ 평 가

도시재개발에 관해서는 찬반양론이 있다. 도시재개발이 근대화에 따른 저소득층(특히 차가인층)의 구제를 충분히 배려하고 있지 않았기 때문이다. 이에 따라 겨우 역전상점가 정도가 성공했을 뿐이며, 대부분 실패라고 보는 견해가 존재한다. 실패의 이유는 차가인의 동의를

41) 지방차가인의 동의는 필요하지 않다.

필요로 하지 않았기 때문에 대도시 주민의 2분의 1을 넘는 차가인의 반대가 강력했던 것과 토지소유자와 차지인 중에서도 고층주택의 환경악화에 대한 저항이 있었기 때문이었다.[42]

실제로 본법은 권리=이익이 법적차원의 평면논리로만 배분되어 거기에는 경제(생활)차원의 실질적인 배려를 하고 있지 않다. 그러한 배려는 행정에 맡겨야 한다는 생각이 있는지도 모르지만, 조성된 잉여면적의 일부를 공영주택으로 하고 저가임차가인을 수용할 정도의 시책이 법에 포용되어 있으면 근대화정책도 저항을 받지 않을 것이다. 또 도시재개발이 단순히 많은 인구를 수용할 목적에서 양호한 주택지대도 개조해서 고도화한다면 도시환경만 악화시킬 뿐이다. 하지만 밀집・불량시구를 재개발하여 오픈 스페이스가 있는 근대시구로 개조한다면 도시환경상의 가치를 인정해야 한다. 따라서 도시재개발법을 도시환경의 관점에서 받아들이면 도시계획법 및 건축기준법개정과 관련된 것으로서 포착해야 하는 것이다. 1968년부터 1970년에 걸쳐 도시계획법, 도시재개발법, 건축기준법개정이 나타났는데 이 세 가지 법은 상호 관련되어 이 시기의 도시토지정책의 근간을 형성하고 있는 것에 주의하여야 한다. 그 중에서 도시재개발은 용적률의 기준과 관련해서 용적률을 엄하게(낮게)하면 근대화된 양호한 환경으로, 용적률을 후하게(높게)하면 고층・고용적률시구의 기능을 할 뿐이다.[43]

3) 주택건설계획법

池田내각은 '1세대 1주택'의 실현을 목표로 1964년도부터 1970년도까지 780호만의 주택건설을 목표로 한 '주택 7개년계획'을 책정하였다.

---

42) 篠塚昭次, 현대일본에 있어서의 토지법의 구조와 체계, 토지법학 제7호, 한국토지법학회, 1991. 12, 86면.

43) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 94면.

그러나 1963년 10월의 주택통계 조사결과 및 기타 새로운 자료에서 추산해 볼 때, 이 계획보다도 더 많은 호수의 주택이 필요한 것으로 나타났다. 경제성장에 의한 농산촌에서 도시로의 인구이동, 세대의 세분화 등은 예상외로 심해져서 '1세대 1주택'을 1970년까지 확실하게 실현하기 위해서는 종래의 7개년 계획을 수정할 필요가 생겼던 것이다.

여기서 장기에 걸친 종합적 주택건설계획을 수립하고 주택건설을 국가, 지방공공단체, 민간이 협력해서 강력하게 추진할 필요가 인식되어 7개년계획수정 때에 다시 '주택건설계획법'이 제정되게 되었다. 동법의 목적은 주택건설에 관한 종합적 장기계획을 책정하고 그 적절한 시행을 도모하는 것으로서 동법은 공영주택법, 주택금융공고법, 주택공단법과 병행하여 주택정책입법의 기본적 지주가 되었다. 형식적으로 보면 전후의 주택정책입법은 동법의 제정을 기다려 왔고, 이후에는 주택기본법의 제정을 기다려 왔다고 할 수 있다.

주택건설계획법에서 건설대신은 지사가 시정촌장의 의견을 들어 작성한 자료를 참작하고 또 주택택지심의회의 의견을 들은 다음 1966년 이후의 매5개년을 각1기로 정해 당해 기간 중의 주택건설에 관한 계획(주택건설5개년계획)을 작성하여 각의의 결정을 얻도록 되어 있다. 이 주택건설5개년계획은 5개년간의 민간자력건설주택을 포함한 모든 주택건설목표를 설정함과 동시에 공영주택・개량주택・공고융자주택・공단주택 외에 국가・정부관계기관・지방공공단체가 건설하는 주택 및 국가 또는 지방공공단체의 재정원조에 의한 '공적자금에 의한 주택'의 건설사업량을 명백히 하도록 하고 있다. 그래서 전국의 주택건설5개년계획 뿐만 아니라 지방마다 도도부현(都道府縣)마다 주택건설계획을 작성하도록 되었다. 이리하여 종래 종합성을 결했던 주택건설계획의 일원화가 도모되었다.

3. 기 타

1) 건축기준법

건축기준법은 1970년에 도시계획법의 전면개정에 따라 개정되었다. 용도지역을 변경한 것이 주내용이었다. 전부를 8개 지역으로 나누고 용도의 세분화를 도모했는데 구법에 있었던 높이제한은 철폐되고 그 대신 용적률 규제가 전면 적용되었다. 이 용적률이 상당히 후하기 때문에 공간의 고밀·입체적이용의 수용력이 크게 증대하기에 이르렀다.

그 때문에 주변 기존환경을 무시하는 고도이용건물이 나타나고, 벌레먹은 상태로 아파트 등이 죽 늘어서기에 이르고, 도시양상이 일변된 것은 주지하는 바와 같다. 따라서 이 시기부터 일조권 문제가 심각해졌음은 당연하다 할 것이다. 이렇게 볼 때 쇼와 40년대 중엽의 토지 3입법(도시계획법·도시재개발법·건축기준개정법)은 근대화에 지나치게 치우친 정책이고, 토지의 자본적 이용이ㅣ익의 추구에 지나치게 치우친 것을 알 수 있다. 여기서는 생존적 이용이익이 희생된 것이다. 토지이용의 고도화는 그 나름대로 결코 무의미한 것도 아니고, 도시라는 인공적 용조물을 보다 좋게 개조하는데 반대하는 것은 문명을 부정하는 것과 마찬가지의 폭론이다. 그렇기 때문에 어떠한 개조이든 모두 반대한다는 태도도 곤란하지만 생존적 이용이익이 경시되는 개조라면 하지 않는 편이 더 낫다. 양호한 주거지대는 힘써 보존하고 고층고밀도 주택지와 같은 거주환경은 정비개선하기 위해 재개발할 필요가 있지만 여기서는 전술한 바와 같이 생존적 이용이익을 어떻게 확보하고 근대시구로 개조해 가는가 하는 어려운 과제가 포함되어 있다고 할 수 있다. 국토이용계획법의 출현은 토지의 소유이이고가 자본적 이용이익에의 편중을 억제하고 생존적 이용이익도 존중한다는 조화를 이루는

토지정책에의 이행을 나타낸다고 볼 수가 있을 것이지만 혹 그렇다면 3법도 국토이용계획법의 토지정책체계에 맞춰 개정되어야 한다.[44]

2) 토지기본법

토지기본법은 1970년대의 고층건축화의 격류는 토지이용의 입체화=고도이용을 신호로 지가의 고승을 가져왔다. 1967년부터 1990년까지의 수년간에 지가가 3배로 뛰었다. 1991년에 들어서 이들 지가는 약 5% 하락했다. 이러한 지가의 변동에 대응해서 제정되었던 입법례이다. 즉 토지기본법은 토지이용의 최우선순위를 공공복지에 두고, 적절한 토지이용과 토지이용계획안과의 일치를 확보하고, 토지투지를 방지하고, 증가된 토지가치를 합리적으로 환수한다는 토지정책의 기본원리를 규정하기 위한 목적으로 제정되었다.[45]

동법에 기초하여 정부는 1991년 1월에 종합국토정책추진대강을 만들었다. 여기에서는 다음 세 가지를 토지정책의 목표로 규정하고 있다. 첫째. 토지신화(land myths)의 폐기. 둘째, 합리적 지가수준의 달성. 셋째, 적절하고 합리적인 토지이용의 확보가 바로 그것이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 수도기능 및 도시산업 활동의 분산화, 공정하고 합리적인 토지거래의 확보, 토지이용계획의 개선, 택지공급의 활성화, 효과적인 토지이용의 증진, 토지거래에 대한 건전한 재정분위기의 조성, 토지관린 비용지불자의 합리화, 합리적인 감정평가, 토지정보체계의 구축, 토지정책의 근본취지에 대한 공공의 인식 확보와 같은 처방들이 고안되었다.[46]

---

44) 水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 94-95면.

45) 따라서 일본의 토지기본법은 한국의 토지공개념과 유사한 것으로 토지공개념의 확인입법이라 할 수 있다.

46) 국토개발연구원, 토지이용체제의 국제비교연구, 앞의 책, 158-159면.

토지기본법은 토지에 대한 과도한 투기, 즉 사익의 추구를 억제하기 위해 토지의 공공재로서의 성격을 확인하여 공공적 이용에의 토지소유자의 협력의무를 명기했다. 그러나 동법에 대해서는 정책적으로 유효한 입법이 되지 못한다는 부정적 평가가 지배적이다. 지가세법(1991)은 이 법률의 목적을 살리기 위한 것이다. 그러나 공공적인 토지이용계획을 둘러싼 입법은 아직 실현되고 있지 않다.

3) 국토이용계획법(1987년 6월 제정)

① 내 용

국토이용계획법은 국토전체를 도시, 농업, 삼림, 자연공원, 자연보전의 5개 지역으로 나누어 각각의 이용, 보전계획을 예정한 입법이다. 그러나 이 법률의 본래의 목적은 지가의 고승에 쐐기를 박자는 것이었다. 동법이 제정됨에 따라 국토청은 공정하고 합리적인 토지거래를 확보하기 위하여 국토이용계획법에 기초한 제도의 수립을 강조하였다.

정부는 지가의 상승이 현저하거나 투기적 거래가 집중하는 지역에 대해서는 규제를 할 수 있고, 투기적 거래가 만연한 지역에서의 토지거래는 지사의 승인을 받도록 되어 있다. 이는 지가의 동결을 목적으로 하는 것으로서 지사가 규제구역을 지정하여 동결에 가까운 상당한 가격이 아니면 토지의 매매를 허용하지 않는 것이다(제16조). 약한 규제로는 지사에의 '신고'와 지사로부터의 '조언, 중지, 권고, 공표'도 후에 '지가감시제도'로 불려지게 되었다(제23조 내지 제27조). 현 정부가 결정하는 감시지역에서 지사는 시가화구역에서 2,000제곱미터 이상과 시가화조정구역에서 5,000제곱미터 이상의 토지를 매매할 때 예정가가 너무 높거나 토지이용의도가 그 지역의 합리적인 토지이용제도를 심히 교란할 우려가 있을 경우 추천할 권리를 가지고 있다.

합리적인 토지평가는 국토청의 주요한 임무 중의 하나이다. 국토청이 매년 조사하는 공시지가조사는 지가의 변동을 알 수 있는 주요한 지표이다. 또한 지방정부가 조사하는 지가조사도 지가표준과 토지거래경향의 실제적 상황을 이해하는데 도움을 준다. 지가는 추계하는 기관에 따라 큰 차이가 있었다. 그러므로 지가산정과정을 합리화하기 위하여 공시지가를 표준화하였다. 상속세는 1992년 이후 공시지가의 약 80% 수준에 기초하여 평가되고 있다. 재산세 과세를 위한 과표는 공시지가의 약 70% 수준에 기초하여 평가되고 있다.[47)]

② 평 가

결과적으로는 거의 실효성이 없었다. 1986년부터 재연된 지가고승이 이것을 증명하고 있다. 1973년에는 오일쇼크로 지가가 정지상태에 있었는데 1974년에 제정된 이 법률이 실제로는 지가의 저하를 막아주는 역할을 하였다는 비판도 있다.

약한 규제였던 지가감시제도는 가끔씩 실시되었지만, 지가상승을 정지하는 강제력은 없고 1986년 이래 동경의 지가는 약 3배~10배 상승하였다. 동경에서의 직주근접을 목표로 한 사기의 도시재개발법은 단지차가인 축출 정책에 이용되는 결과가 되고, 토지의 투기를 조장하였기 때문에 여기에 대한 비판이 계속되고 있다.[48)]

47) 국토개발연구원, 토지이용체제의 국제비교연구, 앞의 책, 159-160면.
48) 篠塚昭次, 현대 일본에 있어서 토지법의 구조와 체계, 앞의 책, 87-88면.

제 4 장 일본의 도시재생을 위한 특별조치법

제 1 절 개 관

1. 의 의

도시재생특별법은 최근 급속한 정보화, 국제화, 소자고령화 등의 사회경제정세의 변화에 일본도시가 충분하게 대응하지 못하게 된 것을 고려하여, 이러한 정세의 변화에 대응한 도시기능의 고도화 및 도시의 거주환경의 향상(이하 「도시의 재생」이라 한다)을 도모하기 위하여 도시재생의 추진에 관한 기본방침 등에 대하여 정함과 함께 도시재생긴급정비지역에 있어서 시가지의 정비를 추진하기 위한 민간도시재생사업계획의 인정 및 도시계획의 특례 등에 도시재생정비계획에 근거한 사업 등에 충당하기 위한 교부금의 교부 등의 특별조치를 구상해, 이에 따라 사화경제구조의 전환을 원활화하고 국민경제의 건전한 별전과 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

2. 제정의 배경 등

1) 도시재생정책

① 도시재생정책의 추진

제2차 세계대전 이후 일본은 경제·사회가 급속히 발전하면서 도시화도 급격히 발전하는 가운데 도시개발정책은 산업 및 인구집중을 수용하기 위한 대책이 시급하였다. 도시의 인구수용능력은 점차 한계에 부딪치자 도시는 도시가 확대되는 도시화 사회에서 산업, 문화 등의 공유장소로 이용하는 도시형 사회로 변하게 되었다.

한편 도시는 장시간 근무, 교통체증, 자연공간의 부족 등 과거의 급격한 도시화에도 기인한 부작용과 더불어 정보화, 저출산 및 고령화, 국제화 등 경제·사회변화에 대한 낮은 대응 등 문제가 되었다. 이러한 상황 속에서 도시의 확장이 시급한 것이 아니라 변화에 대응한 도시기능의 고도화와 도시 거주환경의 향상을 실현시키는 도시 정책적 목표가 중요한 과제가 되었다.

또한 도시의 재생은 중공업을 기반으로 한 제조업에서 도시형 산업으로 전환하는 경제구조개혁을 추진함에 있어서도 효과적인 동시에 토지의 유동화를 통해 일본이 안고 있는 불량채권을 처리할 수 있었다. 불량채권은 대부분이 토지에 묶여 있었기 때문에 토지가격이 상승하지 않으면 불량채권은 해결할 수 없었기 때문이었다.

이러한 이유로 오부치 내각에 설치된 '경제전략회의'에서는 1999년에 일본의 경제를 재생시키기 위해서는 도시를 재생시켜 토지를 유동화하는 것이 국가적으로 중요한 전략적 과제라는 내용이 포함한 답신 '일본 경제재생에 대한 전략'을 발표했다. 이 답신에는 정책의 중요항목 중 하나로 '도시재생의 구체화'가 거론되고 있으며 도시재생위원회를 설치해야 한다고 명시되어 있는 동시에 전략적으로 착수할 프로젝트가 지적되고 있다. 이러한 흐름 속에서 도시재생의 중요성이 널리 인식되어 그 후 도시재생 본부의 설치로 이어졌으며, 고이즈미 내각도 도시재생정책을 '구조개혁'의 일환으로 추진하게 되었다.[49)]

② 도시재생본부 발족

이에 따라 2001년 5월 일본의 코이즈미 내각은 도시재생본부를 공식적으로 발족시켰다. 본부장은 코이즈미 수상이 맡고, 부본부장은 관

49) 장찬익·송현진, 뉴타운사업해설, 법률출판사, 2006, 54-55면.

방장관과 국토교통대신이, 그리고 본부원은 관계부처 장관들이 맡는 국가최고 의사결정기구라고 할 수 있다. 이 본부는 환경, 방재, 국제화 등의 시점에서 도시재생을 목적으로 하는 시책과 사업을 범정부차원에서 종합적이면서도 강력하게 추진할 목적에서 설치된 것이다.[50] 동본부는 일본의 활력의 원친인 도시의 매력과 국제경쟁력을 높이는 것을 내정상의 중요과제로 하여, 구조개혁의 일환으로 도시재생에 관한 조직을 명확하게 출범시켜다. 도시의 재생에 있어서는 민간의 자금과 노하우를 가능한 한 활용하는 것으로 민간투자를 유발하기 위해 도시기반의 정비도 동시에 행하는 것을 기본적인 방침으로 한다.[51]

코이즈미 내각이 도시재생을 국가의 중요한 정책과제로 내놓은 데에는 몇 가지 이유가 있다. 우선은 1990년대 이후 일본경제가 침체의 늪에 빠져들면서 국가의 중추기능이 집적되어 있는 도쿄대도시권과 오사카대도시권의 국제적 기반이 크게 위협당하고 있다는 위기감이 강하게 작용하였기 때문이다. 여기에 도시가 국가활력의 원천이라는 인식과 함께 도시의 매력과 국제경쟁력을 키우는 것이야말로 일본재생을 위해서도 가장 시급한 사안이라는 공감대가 있었기 때문이다.[52]

③ 도시재생본부 추진 프로젝트

동본부는 정책을 크게 두 개로 나누고 각각의 프로젝트를 추진하고 있다. 하나는 「도시재생프로젝트」라 불리는 정책으로 정부가 주도적으로 추진하고자 하는 것이다. 구체적으로는 대도시권의 환상도로체계의 정비와 도시에 있어 기성 스톡의 활용 등이 있다. 이것은 내각의 통일방침에 기한 관계성청이 총력으로 조직을 꾸릴 필요가 있는 것, 그리고 민간투자에의 큰 유발효과를 가지는 토지의 요동화에 투자하는 것,

50) 서충원, 일본의 도시재생에 대해서, 도시정보, 대한국토도시계획학회, 2002. 3, 13면.
51) 도시재생의 동향과 이후의 과제 (google검색 PDF 자료)
52) 서충원, 일본의 도시재생에 대해서, 앞의 책, 15면.

이라는 방침에 따라서 추진된다. 항공과 항만의 정비가 추진되어 도시부터 공항에의 접근이 상행되고 대도시권의 환상도로가 정비되면 물건의 유동, 상업의 유동, 정보의 유동이라는 어려가지 유통이 활성화되어 민간의 도시개발에의 투자의욕도 고취된다. 이러한 관점에서 선정된 11항목의 프로젝트는, 도시재생프로젝트로서 결정되었다.

두 번째는「민간도시개발프로젝트」로 불리는 정책으로 민간이 주도권을 가지고 추진하는 것이다. 이것은 세이카이(晴海)의 재개발, 오사키(大崎)역전개발, 아키하바라구개발 등이 있다. 어디까지나 민간이 주체적으로 추진하는 프로젝트틀, 도시재생본부와 동경부 등 지방공공단체가 일체가 되어 강력한 유친체계를 정비해, 이러한 민간프로젝트의 수립을 지원한다. 대상이 되는 프로젝트는 1) 투자규모가 큰 (1헥타르 이상에 3년 이내에 착수예정인 것), 2) 도시재생상의 의무가 높은 사업 (도시구조재편의 촉진효과가 큰 것, 새로운 사업수법을 도입하는 것, 토지의 유동화에 이바지하는 것 등)부터 선정된다. 작년 9월 민간기업과 지방공공단체부터의 프로젝트의 모집을 행하여 300건이 넘는 응모가 있어, 내용을 검토한 결과 전국 286건의 (그 중 민간제출 205) 프로젝트가 선정되어 도시재생본부가 중심이 되어 지방공공단체와 관계성청과 각각의 프로젝트의 촉진책에 대해 검토를 추진하게 되었다. 구체적으로는 규제의 기준을 사전에 명확하게 하여 허・인가절차의 장기화와 그 기간의 불명확성 등의 시간 리스크를 경감하거나 지역특성에 대한 민간의 창의공부가 활성화된 지역의 실정에 적합한 규제를 하거나, 도시의 계획도로 등 관련공공시설의 정비를 추진한다는 정책이 개별적으로 검토되었다.

이것으로는 주로 현재의 행정절차 등의 운용면에의 개선을 통한 대응을 목적으로 하는 것이 있어, 운용면에서 대응하지 않는 부분에 대해서는 입법조치로 대처하고자 한다.

2) 연 혁

① 2004년 개정의 개요

『도시재생특별조치법』은 최근의 급속한 정보화, 국제화, 저출산・고령화 등의 사회・경제 여건변화에 대응한 도시기능의 고도화 및 도시의 거주환경의 향상(이하 '도시재생'이라 한다)을 도모하기 위해 도시재생의 추진에 관한 기본방침 등을 정함과 동시에 도시재생긴급정비지역의 시가지정비를 추진하기 위한 민간도시재생사업계획의 인정, 도시계획의 특례 등의 특별한 조치를 강구하였다.

『도시재생특별조치법』에 근거하는 민간도시재생사업계획의 인정에 관하여 지금까지 실적을 보면 도쿄, 오사카, 나고야 등의 대도시 지역은 활용되고 있지만 이외의 지역, 즉 지방도시에서는 일반적으로 민간 활력이 부족하여 활용되지 않고 있다. 따라서 지방도시를 포함한 전국의 도시재생을 위해서 2002년 4월부터 '왓카나이에서 이시가키가지'를 슬로건으로 전국도시재생모델조사 등을 통해 지역의 도시재생을 지향한 독자적인 활동을 지원하여 왔고 더욱 개선된 전국의 도시재생을 추진하기 위해 2003년 11월 28일 도시재생본부 회의에서 ①시정촌의 창의적인 연구를 활성화시킬 수 있는 새로운 '마을만들기교부금'제도의 신설, ②시정촌의 마을만들기에 관한 권한을 도도부현(都道府縣)과의 협의 등을 통해 가능한 한 일체화(도시계획과 공공시설의 관리 등), ③행정과 NPO법인 등 민간마을만들기 주체와의 제휴・협동의 추진을 내용으로 하는 '전국 도시재생 - 왓카나이에서 이시가키까지-]를 지원하는 기본골격을 구축하였다.

이에 따라 '국가보조금 등의 정리 및 합리화 등에 따른 국토이용계획법 및 『도시재생특별조치법』의 일부를 개정하는 법률'로 『도시재생특별조치법』이 개정되어 지역의 실정을 잘 알고 있는 시정촌에 의한

전국 도시재생의 추진을 위해서 ①~③을 중심으로 하는 각종 지원범위가 만들어졌다.

② 2005년도 개정의 개요

2004년 4월 1일 시행된 '국가보조금 등의 정리 및 합리화 등에 따른 국토이용계획기법 및 『도시재생특별조치법』의 일부개정 법률'에 의해 시정촌이 작성한 도시재생정비계획(도시재생에 필요한 공공공익시설의 정비 등에 관한 계획)에 의한 사업 등에 충당하는 '마을만들기 교부금'제도가 전국의 도시재생을 추진하기 위해 신설되었다.

도시재생정비계획은 2005년도에 387개 지구에 대해 작성되었고 시정촌이 교부금을 활용해 공공공익시설 등을 정비하는 등 도시재생을 추진하고 있으며, 이러한 지구 중에는 민간사업자가 시정촌과 함께 공통적인 컨셉으로 같은 목표를 향해서 프로젝트를 수행하고 있는 곳도 있다.

이러한 민간프로젝트의 지원을 위해 '민간사업자 능력을 활용한 시가지 정비추진을 위한 『도시재생특별조치법』 등의 일부개정법률'에 의해 『도시재생특별조치법』을 개정하여 도시재생정비계획 구역 내에서 사업시행구역 토지면적이 0.5헥타르 이상인 도시개발사업(도시재생정비사업)을 도시재생정비계획상의 사업과 일체적으로 시행하고자 하는 민간사업자는 해당 사업에 관한 계획을 작성하여 국토교통대신에게 인정을 신청할 수 있고, 인정을 받은 사업은 민간도시개발추진기구에 의해 지원 등을 받을 수 있도록 하였다.

③ 2007년도 개정의 개요

도시재생의 기폭제가 되는 거점정비를 위해 한시적으로 운영되고 있는 민간도시재생사업계획 인정신청기한을 207년 3월 31일에서 2012년 3월 31일까지 5년을 연장하였고 도시재생기구에 의한 마을만들기

교부금의 계획작성 지원업무기한은 당초의 2007년 3월 31일에서 2010년 3월 31일로 3년을 연장하였다.

또한 마을만들기 담당자의 저변확대를 통한 지역활성화를 위해 시정촌, NPO 등 다양한 마을만들기 주체의 협의기구로 시정촌도시재생정비협의회를 신설하였으며, 시정촌이 주민이 마을만들기사업을 지원하는 비영리법인 등을 도시재생정비추진법인으로 지정하여 법적지위를 부여하고 이들로 하여금 인력지원이나 정보제공 또는 사업시행 등을 할 수 있도록 하였다.[53]

제 2 절 도시재생특별조치법의 내용

1. 개 관

1) 도시재생특별조치법의 체계

「도시재생특별조치법」은 총칙, 도시재생본부, 도시재생기본방침, 도시재생긴급정비지역, 도시재생정비계획에 기한 특별조치, 그리고 잡칙의 총 6개의 장으로 구성되어 있다.

도시재생특별조치법의 체계

분 류	내 용
총 칙	목적 및 정의
도시재생본부	설치, 소장사무, 도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령의 입안, 조직, 도시재생본부장, 도시재생부본부장, 도시재생본부원, 자료의 제출 및 기타 협력, 사무, 주임대신, 정령에의 위임
도시재생기본방침	도시재생기본방침

53) 일본의 도시재생, 도시재생사업단, 앞의 책, 170-172면.

분 류			내 용
도시재생긴급정비지역에있어특별조치	지역정비방침		지역정비방침, 민간개발사업에 대한 배려, 공공공익시설의 정비, 시가지의 정비를 위하여 필요한 시책 추진, 도시재생긴급정비협의회
	민간도시재생사업계획의 인정 등		민간도시재생사업계획의 인정, 인정기준, 계획인정에 관한 처리기간, 계획인정의 통지, 민간도시재생사업계획의 변경, 보고징수, 지위승계, 개선명령, 계획인정의 취소, 민간도시기구가 행하는 도시재생사업지원사무, 자금의 대부, 구분경리, 기금, 협의회의 회의개최, 자금의 확보, 국가 등의 지원
	도시재생등의특례	도시재생특별지구	도시재생특별지구
		도시계획결정등의 제안	도시재생사업을 행하고자 하는 자에 의한 도시계획결정 등의 제안
			계획제안에 대한 도시계획결정권자의 판단 등
			계획제안을 거친 도시계획안의 도도부현(都道府縣)도시계획심의회등에의 부의
			계획제안을 거친 도시계획결정 등을 하지 않는 경우의 조치
			계획제안을 거친 도시계획결정 등에 관한 처리기간
		도시재생사업에 관한 인가 등의 특례	도시재생사업에 관한 인가등에 관한 처리기간
			계획제안을 향한 경우 도시재생사업에 관한 인가 등의 신청특례
			계획제안을 행한 경우 인가 등에 관한 처리기간
			도시재생사업에 관한 인가 등에 관한 의견신청
도	도시재생정비계획의		도시재생정비계획의 작성 등

분 류			내 용
시재생정비계획에기한특별조치	작성 등		
	교부금		교부금의 교부 등, 개별법상 특례규정
	도시계획등의특례	도시계획결정등에 관한 권한의 이양 등	도시계획의 결정 등에 관한 권한의 이양, 시행예정자, 인가신청의무
		도시계획결정등의 요청	시정촌에 의한 도시계획결정 등의 요청
			계획요청에 대한 도도부현(都道府縣)의 판단 등
			계획요청을 거친 도시계획안의 도도부현(都道府縣)도시계획심의회에의 부의
			계획요청을 거친 도시계획결정 등을 하지 않는 경우의 조치
		도로정비에 관한 권한의 이양 등	도로정비에 관한 권한의 이양, 불복신청, 사무구분, 도로법의 적용
		독립행정법인 도시재생기구의 업무특례	독립행정법인도시재생기구의 업무특례
	민간도시재생정비사업계획인정 등		민간도시재생정비사업계획의 인정, 인정기준, 정비사업계획의 인정통지, 민간도시재생정비사업계획의 변경, 보고징수, 지위승계, 개선명령, 정비사업계획인정 취소, 민간도시기구가 행하는 도시재생정비사업지원사무
잡 칙			
부 칙			

2. 도시재생본부

일본 도시재생정책은 도시재생본부를 중심으로 이루어지는데 본부장은 내각총리, 부본부장은 관방장관과 국토교통장관, 본부원은 본부장 및 부본부장 이외의 모든 장관으로 구성되어 있다.

도시재생본부는 전국의 민간사업자와 지자체로부터 도시재생프로젝트 신청을 받고 그 중 일부를 도시재생긴급정비지역으로 지정하고 지정된 지역에 대해서 토지이용규제완화, 수속기간단축, 민간프로젝트에 대한 금융지원 등이 이루어진다.

도시재생에 관한 입법조치 (출처 : 도시재생본부자료)

법률명	조치	개 요
도시재생 특별조치법	제정	국가가 지정하는 도시재생긴급정비지역내에 있어서 민간도시개발 등에 대해서 도시계획과 금융의 양면으로 최대한 지원조치를 실시
도시 재개발법등	개정	시가지재개발사업의 시행자에 지권자의 참도(동의)를 득하여 설립한 회사를 추가하는 것과 동시에 수용형의 재개발의 시행기능을 부여 등
건축기준법 도시계획법	개정	・용도지역이 정하는 용적률에 대해서 또한 고도이용을 실현하기 위한 선택지를 추가 (최고 1000%->1300%) ・허가에 의해 용적률 등의 완화가 되는 종합설계제도의 심사기준을 정형화해 허가를 신속하게, 건축확인의 절차에서처럼 신속하게 완화하는 조치를 도입 ・주민 등이 자주적으로 마치즈쿠리를 추진하기 위해 토지소유자, 마치즈쿠리협의회, 마치즈쿠라 NPO 등이 도시계획을 시정촌 등에 제안하는 제도를 정비 등
공업(장)등제한법	폐지	경제정세의 현저한 변화에 따라 수도권과 근접권의 중심부에 있어 생산 및 인구의 과도집중의 방지 등을

법률명	조치	개 요
		목적으로 하는 공장 및 대학 등을 새롭게 설립하는 것을 제한하는 공업(장)등제한법을 폐지
맨션재건축의 원활화등에관한법률	제정	체조합의 설립, 권리변환에 의한 관계권리의 원활한 이행 등의 제도를 정비

3. 도시재생긴급정비지역

1) 의 의

도시재생긴급정비지역이란 도시재생의 거점으로서 도시개발사업 등을 통하여 긴급하고 중점적인 시가지의 정비를 추진하여야 하는 지역으로서 정령에 정하는 지역을 말한다(동법 제2조 제3항). 「도시재생특별조치법」에서 말하는 도시개발사업이란 도시에 있어 토지의 합리적이고 건전한 이용 및 도시기능의 증진에 기여하는 건축물과 그 부지의 정비에 관한 사업(이것에 부대하는 사업을 포함한다) 중 공공시설, 즉 도로, 공원, 시장 기타 정령이 정하는 공공이용에 제공하는 시설[54]의 정비를 수반하는 것을 말한다(동법 제2조 제1항 및 제2항).

2) 도시재생긴급정비지역의 지정

우선 도시재생본부에 의해 '도시재생추진에 관한 기본방침'[55]이 정해진다. 다음으로 그 기본방침에 따라 도시재생거점으로 긴급히 정비

54) 공공이용 목적으로 제공하는 시설은 하수도, 녹지, 하천, 운하 및 수로 및 방수, 방사 또는 방조의 시설 및 항만에 있어서의 수역시설, 외곽시설 및 계류시설을 말한다(동법시행령 제1조).

55) 기본방침에 정하는 사항
- 도시재생의 의의 및 목표에 관한 사항
- 도시재생을 위하여 정부가 중점적으로 실시하여야 하는 시책에 관한 기본적인 방침
- 도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령의 입안에 관한 기본사항

해야 하는 지역으로 정령에 '도시재생긴급정비지역'이 지정됨과 동시에 각 도시재생긴급정비지역의 지역정비방침[56]이 도시재생본부에 의해 책정된다. 다음으로 그 도시재생긴급정비지역 내에 지역정비방침 아래 각종시책이 전개된다.

도시재생긴급정비지역은 총 6차에 결쳐 66개 지역이 지정되었으며, 그 지역은 다음의 표와 같다.

도시재생긴급정비지역

도시명	지역명	도시명	지역명
홋카이도	삿포로역・다이토역 주변지역	아이치현	나고야 치쿠사・쯔루마이지역
	삿포로기타4죠히가시5가 주변지역		나고야역주변・하에지역
미야자키현	센다이역 서부・이치반쵸 지역		나고야 임해고속철도역 주변지역
	센다이 나가마치역 동부지역	교토부	교토역 남부지역
사이타마현	사이타마 신도심역 주변지역		교토 남부 아부라코지 4거리 연도지역
	카와구치역 주변지역		교토 쿠제 다카다・무코테라도 지역
치바현	치바 소가 임해지역		나가오카쿄역 주변지역

56) 지역정비방침에 정하는 사항
・도시재생긴급정비지역의 정비목표
・도시개발사업을 통하여 유도하여야 하는 도시기능에 관한 사항
・도시개발사업의 시행에 관련하여 필요한 공공시설 기타 공익적 시설의 정비에 관하여 필요한 사항
・그 밖의 사항

도시명	지역명	도시명	지역명
	치바역 주변지역	오사카부	오사카역 주변・나카노시마・오도긴 주변지역
	치바미나토역 서부지역		난바・미나토마치 지역
	카시와역 주변지역		아베노지역
도쿄도	도쿄역・유우라쿠쵸역 주변지역		오사카 코스모스 스퀘어역 주변지역
	환상2호선 신바시 주변지역		사카이 오토리역 남부지역
	아키하바라・칸다지역		사카이 히가시역 서부지역
	도쿄 임해지역		사카이 임해지역
	신주쿠역 주변지역		센리츄오역 주변지역
	환상4호선 신주쿠 토미히사 연도지역		다카쓰키역 주변지역
	오사키역 주변지역		모리구치 다이니치지역
	시부야역 주변지역		네야가와 카야시마역 동부지역
가나가와현	요코하마 야마우치 부두지역		네야가와시역 동부지역
	요코하마역 주변지역	효고현	고베 포트아일랜드 서부지역
	요코하마 미나토미라이지역		고베 산노미야역 남부지역
	토츠카역 주변지역		아마가사키 임해서쪽지역
	요코하마 카미오오카역 서부지역		서일본여객철도 아마가사키역 북부지역
	카와사키 토노쵸・다이	오카야마현	오카야마역 동부・오모

도시명	지역명	도시명	지역명
	시가와라지역		테쵸지역
	하마카와사키역 주변지역	히로시마현	히로시마역 주변지역
	카와사키역 주변지역		후쿠야마역 남부지역
	츠지도우역 주변지역	가가와현	타카마츠역 주변・마루가메쵸지역
	사가미하라 하시모토역 주변지역	후쿠오카현	오구라역 주변지역
	혼아쯔기역 주변지역		키타큐슈 쿠로사키역 남부지역
기후현	기후역 류우케세거리 주변지역		후쿠오카 카시이・임해동쪽지역
시즈오카현	동시즈오카역 주변지역		하카타역 주변지역
	하마마츠역 주변지역		후쿠오케 덴신・와타나베 거리지역
		오키나와현	나하 아사히바시역 동부지역

3) 도시재생긴급정비지역에 있어 특별한 조치

① 도시개발사업에 대한 배려

국가의 행정기관 및 관계지방공공단체의 장은 도시재생긴급정비지역에 있어 도시개발사업의 시행에 관해서 법령의 규정에 의한 허가 및 그 밖의 처분을 구하고자 하는 때에는 당해도시개발사업이 원활하고 신속하게 시행될 수 있도록 적절한 배려를 하여야 한다(동법 제16조).

② 민간도시재생사업계획인정제도

민간도시재생사업계획 인정제도란 도시재생긴급정비지역 내의 일정한 민간도시개발사업에 대해 민간도시재생사업계획을 작성해 국토교통대신의 인가를 받아, 민간도시개발추진기구로부터 무이자대부, 비용의 일부에 대한 출자, 대부에 대한 채무보등 등이나 세제특례(도시재생추진세제)에 의해 지원을 받는 제도이다.

인정대상이 되는 민간도시개발사업은 도시재생긴급정비지역 내에 있어 도시개발사업으로, 당해지역정비방침에 정하는 도시기능의 증진을 주 목적으로 하는 당해사업구역의 면적이 정령에 정하는 규모 이상인 것이다. 정령에 정하는 규모는 1헥타르이다. 다만 당해도시개발사업의 사업구역에 인접하여 또는 근접하여 이것과 일체적으로 다른 도시개발사업(도시재생긴급정비지역 내에 있어 기타 지역의 정비방침에 정하는 도시기능의 증진을 주목적으로 하는 것에 한한다)가 시행되거나 또는 시행되는 것이 확실하게 예측되거나, 이러한 도시개발사업의 사업구역의 면적의 합계가 1헥타르 이상이 되는 경우에는 0.5헥타르로 한다.

4. 도시재생특별지구

1) 의 의

도시재생특별지구는 법률의 제정에 따라 창설된 지역지구(도도부현(都道府縣) 결정)로 도시재생긴급정비지역 내에 토지의 합리적이고 건전하게, 특별한 고도이용과 도시기능의 갱신을 도모해 당해지구의 특성에 따른 용도・높이・배열・형태를 구성한 건축물의 건축을 유도하기 위하여 정해진다.

용도지역에 따른 용도규제를 완화할 수 있는 도시계획으로 이제까지 특별용도지구 및 재개발지구계획이 활용되어 왔으나, 특별용도지구는 구체적인 용도규제의 완화를 위하여 조례를 제정하여야 하며,

재개발지구계획은 용도규제의 완화를 위해 이해관계자의 의견을 청취하고 건축심사회의 동의를 얻은 후 특정 행정청의 허가를 받아야 하는 등 모두 많은 시간이 소요되어 민간사업자의 의욕을 불러 일으켜 사업을 원활하게 시행할 수 있는 구조가 되려면 이를 해결해야 한다.

또한 용도지역에 따른 형태규제를 완화해 민간건축활동을 유도하기 위한 도시계획제도로는 지구계획이나 지역・지구인 특정지구, 고도이용지구를 들 수 있으나, 지구계획 등은 수립시에 토지소유자 등의 의견을 들어야 하고, 건축규제에 대해 지구계획 등에 따라 조례를 정해야 하는 등 도시전체 토지의 유효이용 및 고도이용을 촉진하기 보다는 해당 지구의 주민의견을 감안하면서 상세한 규제를 정하기 위한 지역밀착형 제도이다. 또한 특정가구는 구체적인 건축계획을 전제로 한 도시계획으로 도시계획결정에 있어서 이해관계자의 동의를 받아야 하며, 고도이용지구는 구체적인 건축계획을 전제로 하지 않는 유도형 토지이용계획이지만 거리만들기를 유도하기 위한 규제가 없어 사선제한의 완화를 위해서는 특정 행정청의 판단에 의한 허가를 받아야 하는 등 민간의 우량건축활동을 적극 추진하기 위한 구조로 전환하기 위해서는 풀어야할 과제가 많았다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 『도시재생특별조치법』은 도시재생특별지구를 지정하여 당해 지구 내에서 당해지구의 특성에 따른 용도・높이・배열・형태를 구성한 건축물의 건축을 유도한다.

2) 도시재생특별지구의 특례

도시재생특별지구로 지정되면 용도규제, 용적률・건폐율 제한, 사선제한, 높이제한, 일조권 규제완화와 금융지원이 이루어진다.[57] 따라서 도시재생특별지구에 정한 건축물이 유도하는 용도를 위한 건축물에

57) 장찬익・송현진, 뉴타운 사업해설, 앞의 책, 56-57면.

대해서는 건축기준법 48조(용도지역) 및 49조(특별용도지구)의 용도규제를 받지 않는다.

이 때문에 도시재생특별지구는 건축물 및 그 외의 공작물에 대해 유도해야 할 용도를 명시함으로써 해당 용도와 관련된 건축물 등의 건축을 인정하도록 하고 있다. 또한 고층의 거리 만들기를 유도하면서 고도이용을 도모하는 지구이기 때문에 형태에 관해서는 고도이용지구의 계획사항인 용적률의 최고・최저한도, 건폐율의 최고한도, 건축면적의 최저한도 및 벽면위치의 제한(임의)등을 정하는 것 뿐만 아니라 높이의 최고한도 등 반드시 도시계획으로 정함으로써 시가지환경도 충분히 배려한 장래의 시가지상을 구체적으로 명확하게 할 수 있도록 하고 있다. 아울러 그 시가지상을 실현하기 위해 일률적으로 정해져 있는 사선제한 및 고도지구의 높이제한을 적용하지 않음과 동시에 용적률의 최고한도가 400% 이사인 특별고도이용을 해야 할 지구이므로 해당지구내의 건축물 상호간의 일조권 규제는 적용하지 않도록 하고 있다.[58]

일본 도시재생 특별지구의 지원내용

구 분	내 용
토지이용규제의 특례	-기존 용도지역 규제를 해제 -토지이용고도화 도모 -민간개발업자의 이용계획수립

58) 위치・지역 등 기본적인 것 외에도 정하는 사항은 다음과 같다.
(1) 건축물이 유도하는 용도
(2) 건축물의 용적률의 최고한도(400%~)
(3) 건축물의 용적률의 최저한도
(4) 건축물의 건폐율의 최고한도
(5) 건축물의 건축면적의 최저한도
(6) 건축물의 높이의 최고한도
(7) 벽면의 위치 제한

구 분	내 용
수속기간 단축	-사업인가 등에 소요되는기간 단축
금융지원	-무이자융자, 기금에 의한 채무보증
관계기관과의 조정	-중앙정부 및 지자체에 '긴급정비협의회' 구성 -민간업체에 행정적 지원

(출처 : 박세훈, 일본의 도시재생정책, 국토계획, 2004, 26면)

도시재생특별지구는 민간사업자가 도시계획제안제도와 함께 활용함으로써 도시재생사업을 원활하게 추진하여 지구특성에 맞는 양호한 시가지를 형성할 수 있다.[59]

5. 도시계획제안제도

도시계획법 자체의 개정은 아니나, 「도시재생특별조치법」에 있어서는 도시재생사업을 행하고자 하는 자로부터 '도시계획제안제도'가 만들어졌다. 지금까지 선진적인 자치체에는 지구계획 등에 대하여 도시계획법 16조 제3항에 기해 주민과 이해관계인으로부터 제안을 받는 절차를 조례에 두었으나, 도시재생특별법상 도시계획제안제도는 보다 넓은 범위의 도시계획을 대상으로 하는 제도이다.

6. 인가처리기간 특례 (42조)

1) 도시재개발법 - 시가지재개발사업과 관련된 인가

인가 등	해당조문	처리기간
· 개인시행인가 또는 변경인가	제7조의9 제항	2개월
	제7조의 16 제1항	

59) 도시재생사업단, 일본의 도시재생, 앞의 책, 26-28면.

인가 등	해당조문	처리기간
· 조합설립인가 또는 변경인가	제11조 제1항	3개월
	제11조 제2항	2개월
	제11조 제3항	3개월
	제38조 제1항	3개월
· 재개발회사시행인가 또는 변경인가	제50조의2 제1항	3개월
	제50조의9 제1항	
· 지방공공단체시행인가 또는 변경인가	제51조 제1항 후단	2개월
· 기구 등 시행인가 또는 변경인가	제58조 제1항	3개월
· 재개발사업의 인정 또는 변경인정	제129조의2 제1항	2개월
	제129조의5 제1항	

2) 밀집시가지의 방재개구정비 촉진에 관한 법률
- 방재가구정비사업관련인가

인가 등	해당조문	처리기간
· 개인시행인가 또는 변경인가	제122조 제1항	2개월
	제129조 제1항	2개월
· 조합설립인가 또는 변경인가	제136조 제1항	3개월
	제136조 제2항	2개월
	제136조 제3항	3개월
	제157조 제1항	3개월
· 사업회사시행인가 또는 변경인가	제165조 제1항	3개월
	제172조 제1항	3개월

인가 등	해당조문	처리기간
· 지방공공단체 시행인가 또는 변경인가	제179조 제1항 후단	2개월
· 기구 등 인가 또는 변경인가	제188조 제1항	3개월

3) 토지구획정리법 - 토지구획정리사업과 관련된 인가

인가 등	해당조문	처리기간
· 개인시행인가 또는 변경인가	제4조 제1항 전단	2개월
	제10조 제1항 전단	
· 조합설립인가 또는 변경인가	제14조 제1항 전단	3개월
	제14조 제2항 전단	
	제14조 제3항 전단	
	제39조 제1항 전단	2개월
· 구획정리회사시행인가 변경인가	제51조의2 제2항 전단	3개월
	제51조의10 제1항 전단	
· 지방공공단체시행인가 또는 변경인가	제52조 제1항 후단	2개월
	제55조 제12항	
· 기구 등 시행인가 또는 변경인가	제71조의2 제1항	3개월
	제71조의3 제14항	

4) 도시계획법 - 도시계획사업과 관련된 인가 또는 승인

인가 등	해당조문	처리기간
· 시정촌 시행의 도시계획사업인가	제59조 제1항	2개월
· 도도부현(都道府縣) 시행의 도시계획사업인가	제59조 제2항	2개월
· 정부기관 시행의 도시계획사업승인	제59조 제3항	2개월

인가 등	해당조문	처리기간
· ①~③외의 자 시행의 도시계획사업 인가	제59조 제4항	2개월
· ①~④의 변경인가 또는 변경승인	제63조 제1항	2개월

제 3 절 도시재생특별조치법의 평가

1. 평가 및 이후의 과제

이와 같은 도시재생본부의 설치 이래 정부는 도시재개발을 위한 시책을 내놓았다. 민간주도의 관점에서 규제를 완화한다고 하는 방향성은 이제까지 좀처럼 추진되지 모했던 재개발사업을 추진하는 위에 평가하여야 하는 것으로 특히 「도시재생특별조치법」에 있어 개발특구구상은 지금까지의 정부의 대응을 생각하면 상당히 놀랄만한 시책으로 불리운다. 이것으로 내놓아진 시책의 특례적인 완화조치에 남겨진, 규제 그것의 근거와 합리성까지 역으로 법개정이 행하여지지지 않았는지가 의문이 된다. 더구나 여기까지 내놓아진 여러 시책에는 몇 가지 과제가 남겨져 있다.

제1은 도시개발에의 주민의 참가문제가 있다. 지금가지의 도시개발은 행정의 선견성과 주도성을 전제로 주민이 수동적인 행정의 도시계획을 받아들이는 형태로 추진되어왔다. 그에 대해 공업화에 의해 경제성장과 산업의 도시집중이 추진하기 위해 도시에 있어 생산기능을 위한 운송, 통신, 에너지 등의 인프라정비와 도시근로자를 위한 교외형가족주택의 건설 등, 개발목표가 비교적 단순화되었던 것에서, 관에서 민에의 사전확정적으로 통제적인 도시만들기는 나름대로 유효하다고 생각된다. 그러나 90년대 이후, 경제의 서비스화, 저출산 및 고령화, 정보기술의 진전 등을 특징으로 하는 성숙사회에 이행에 따라 행

정과 시민의 양방향의 협의에 기한 도시개발이 추구되었다. 사회가 성숙화딤에 따라 정보공개와 민간의 활력을 이용한 시장경제화도 진행된다. 행정정보공개가 행정과 주민간의 정보격차를 축소시켜 마치즈쿠리를 활동목적으로 하는 NPO법인의 증가와 상응하여, 주민이 능동적으로 도시개발에 감가할 수 있는 환경이 정비되었다. 이후는「주민에 의한 주민을 위한 도시개발」의 시점이 중요하게 되어, 도시재생본부의 정책은 주민과 NPO가 도시계획을 제안할 수 있는 길이 열리게 된 것에 멈추었다. 행정과 주민의 파트너쉽에 기초해 도시개발을 위한 협의의 장을 확보해, 이를 위한 조직적・금전적인 지원책을 고려한다고 하는 시점까지 이르지는 못했다.

제2는 개발지역의 구분문제가 있다. 도시재개발에는 생산구조의 전환에 의한 새로운 토지이용이 필요해지는 지역과, 열악한 주택이 밀집하여 방화의 관점에서도 재개발이 필요해지는 지역(목조주택밀집지나 소규모빌딩밀집지 등)의 두 가지가 존재한다. 도시재생본부는 이러한 두 가지의 지역을 명확하게 구분하여 민간으로부터의 제안에 기초하여 전제의 지역을 특정된 수법을 취한다. 지금 국회에의 법개정에 의해 민간 개발자의 제안이 완전히 받아들여져, 본래 후자의 지역에 속하는 장소에 있어 주민의 합의형성을 무리하게 재개발이 추진될 가능성도 없다고는 말할 수 없다. 도시재생본부는 행정재량에 의해 판단에 얽매이지 않고 이러한 지역구분의 차이를 좀더 명확하게 제시하는 것이 필요하다.

제3은 부동산 매매가격의 문제이다. 전화제품 등의 소비재의 보유에는 세금이 걸리지 않으나 토지나 건물의 보유에는 고정자산세나 도시계획세 등의 세금이 붙게 된다. 부동산의 취득액이나 건설비에 비례한 세금이 증가한다는 현재의 과세형태는 질이 낮은 건축물이나 토지의 세분화를 가져와 민간에 양질의 건축물 형성에의 인센티브를 잃게

된다. 부동산가격이 폭등하던 시대에는 부동산 매매가격은 문제가 되지 않았으나, 부동산가격이 하방에도 변동하는 현상에는 이러한 가격을 축소하는 시점이 필요하다. 본래 도시정비에 필요한 재원은 주민세나 법인주민세에 대응하여야 하는 것이 아닌 것이다. 엄격히 재정상황의 안에, 정부는 세부담의 끌어들이는데 대해서 진중한 위세를 가져야 하나, 도시재생본부에는 감세에 의한 주민투자를 끌어들이는 공부가 필요하다.

2. 추구되는 도시계획의 평가체제

더구나 여기까지의 도시재생본부의 시책에 있어 완전히 건드려지지는 않는 시점이 있다. 이것은 개발계획이나 집행과정의 평가과정의 문제이다. 도시 만들기의 역사를 되돌리면 도시정책이나 사업집행이 우선 중시되고 평가라는 과정은 지금까지는 없었다. 이를 위해 시간적으로 도시의 변화에 대응하지 않는 개발이 실시되어도 , 결과가 다음의 개발정책이 피드백되지 않고, 동일한 과정이 몇번이고 반복되어 왔다. 영국이나 뉴질랜드에는 이와 같은 정부의 실패를 극복하여 90년대에 들어와서부터 공공부문의 관리수법에 민간부문에 배의 성과업적에 기초한 관리수법을 채용해, 공공부문의 퍼포먼스(パフォーマンス) 향상을 목적으로 하는 「신공공경영」(NPM : New Public management)을 도입하기 시작했다. NPM은 「법령・규제에 의한 행정관리」부터 「목적・성과에 의한 행정평가」에의 전환을 목적으로 하는 것이다. 정책이나 시책의 성과를 계량가능한 목표로 하여 명시해, 계획-집행-평가라는 매니지먼트 사이클을 통해, 계획과 행정과정의 개선이라는 행정의 합리화・효율화를 의도한다. 이러한 관점에서 도시재생본부의 시책을 보면 실제의 사업집행은 민간개발자에게 맡긴다고 해도 개발계획에의 목표설정이나 평가에 대해서는 행정이 주민이나 의회와 상

호 커뮤니케이션을 하여, 책임을 지고 실시하게 된다. 민간 개발자라는 시장경제의 활용은 여러 주민의 요구나 평가라는 것을 수익이라는 단일척도에 환원시킬 가능성이 많다. 수익이 제거되는 것에야말로 도시가 지켜야하는 가치나 좋음이라는 것이 있는 것이 아닌가? 이것에서 도시는 이동과 정주 뿐만이 아니라, 여행, 학습 등의 장으로서의 종합도시를 목적으로 종래의 생산력지향형으로부터 부가가치지향형으로 전환된다. 행정에는 수익이 포기되는 여러 가지 가치를 지키는 역할이 있어, 주민의 목소리를 개발에 반영시킬 책임이 있다.

본래 있어야하는 도시재생을 추진하기 위해서는 도시재생본부가 추진하는 우대조치나 인・허가절차의 간략화만으로는 한계가 있다. 도시재생본부에는 질 높은 생활도시공간을 재구성하기 위해 도시의 거주성이나 지역사회가 가지는 문화적인 가치의 수호에도 배려하는 개발정책이 필요하다.

제 5 장 도시재생특별조치법의 시사점

제 1 절 도시재정비촉진을 위한 특별법

1. 입법배경

1) 제정목적

급속한 도시화에 따라 새로 개발된 도시의 신시가지는 도로·공원·학교·문화시설 등 도시기반시설을 계획적으로 조성하여 교통·주거·교육여건 등 생활환경이 양호한 반면, 기존의 구시가지는 상대적으로 생활환경이 열악한 실정이다. 현재 주로 낙후된 기존의 구시가지에서 시행되고 있는 재개발 등 각종 정비사업은 개별적인 소규모 구역단위로 시행되어 도시기반시설을 계획적으로 설치하는 등 근본적인 생활환경의 개선에 한계가 있게 되어 이를 해결할 방안으로 재정비촉진을 위한 특별법이 제정되었다.[60]

따라서 재정비촉진을 위한 특별법의 제정이유는 낙후된 기존 구시가지의 재개발 등 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 체계를 확립하고 도시기반시설을 획기적으로 개선함으로써 기존 도시에서의 주택공급 확대와 함께 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여하고자 하는 것이다(2005. 12. 30. 제정 법률 제7834호).

동법이 제정됨에 따라 동법시행령 및 시행규칙이 제정되었다. 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 도시재정비촉진을위한특별법이 제정(법률 제7834호,

60) 전연규, 재정비특별법과 뉴타운사업해설, 한국도시개발연구포럼, 2006, 42면.

2005. 12. 30 공포, 2006. 7. 1. 시행)됨에 따라 정비구역 지정요건 완화범위, 기반시설 부지제공에 따른 용적률 등의 완화범위, 건축규제 완화 등의 특례의 범위, 주택의 규모별 건설비율, 증가되는 용적률 중 임대주택의 건설비율, 토지거래계약 허가대상토지의 면적 등에 관하여 동법에서 위임된 사항과 그 시행을 위하여 필요한 사항을 정하기 위하여 동법시행령이(2006. 6. 29. 제정 대통령령 제19576호) 및 「도시재정비촉진을 위한 특별법」(법률 제7834호, 2005. 12. 30 공포, 2006. 7. 1. 시행)이 제정됨에 따라 동법 및 동법시행령에서 위임된 재정비촉진지구의 지정, 동 지정의 효력 상실 및 재정비촉진계획의 결정시 건설교통부장관에게 보고하여야 하는 내용 등을 정하기 위하여 동법 시행규칙이 제정되었다.(2006. 6. 30. 제정 건설교통부령 제524호).[61]

동법의 제정이유를 정리하면 다음과 같다.

① 도시기반시설의 계획적 설치 한계

종래 주로 낙후된 기성시가지에서 시행되고 있는 재개발 등 각종 정비사업은 도시기반시설이 확보되지 않은 상태에서 개별적인 소규모 단위로 시행되어 도로, 학교 등 도시기반시설의 부족현상 초래 및 광역적으로 개발하는 경우 계획적으로 설치하는데 한계가 있어 근본적인 생활환경의 개선에 한계가 있었다. 따라서 낙후된 기성시가지의 재개발 등 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 체계를 확립하고, 도시기반 시설을 획기적으로 개선하기 위한 것이다.

② 광역적 계획·효율적 개발의 체계 확립

종전 도시정비법 및 도시개발법에 따른 정비사업과 도시개발사업 등의 개발방식은 구역지정요건을 당해 지역사정을 고려하지 않은 채

61) 법제처 (http://www.moleg.go.kr/) 개정이유

일률적으로 설정함에 따라 사실상 개발사업의 장애로 작용하고 있고, 기성시가지에 존재하는 단독주택, 다세대주택, 연립주택 등 다양한 주거형태를 함께 재개발하는 수단이 미흡하였다. 또한 현재 서울의 강북개발을 위해 시행되고 있는 뉴타운사업은 법률의 위임도 없이 조례에 유일한 근거를 두고 시행됨에 따라 토지가액 상승, 지분 쪼개기, 주민갈등 등 문제점이 노출되어 있고, 개발사업의 결과 종전 원주민을 재정착시키는 데에도 그 한계를 노출하였다.

따라서 전국적으로 낙후된 기성시가지의 주거환경을 개선하고, 재개발·재건축·도시개발사업 등을 모두 광역적 개발사업에 포함할 수 있도록 하여 보다 계획적이고 체계적인 개발이 될 수 있도록 하기 위한 것이다.

③ 주거환경개선 및 도시기능 회복

도시의 거주환경 개선은 낙후된 지역을 계획적으로 재정비함으로써 주거안정 등 도시환경 전반이 향상되는 것을 의미하며, 최근에는 도시거주 및 원거주민의 주거안정을 위한 주택공급 대책 외에 세입자들에 대한 임대주택 건설로 재정착의 토대를 제공하고, 기반시설에 대한 공공투자를 통해 도시환경이 악화되는 것을 방지하는 것을 말한다. 도시기능의 회복은 도시에 필요한 거주기능과 같은 생활기능, 상·공업 업무와 같은 산업기능, 문화적 기능, 재해방지 기능 등과 도심 또는 부도심간의 상호보완기능을 함으로써 도시가 원활히 기능하는 것을 말한다.

④ 주거생활의 질 향상

도시재정비사업은 노후·불량건축물을 정비 개량하는 것에만 그치는 것은 아니며 도시기반시설, 공동이용시설 뿐만 아니라 지역사회의 다양한 공공시설과 서비스 시설 등의 인프라를 공급하는 것이 중요하다. 이러한 것은 궁극적으로 도시환경 및 주거생활의 질을 향상시킨다.[62]

62) 장찬익·송현진, 뉴타운사업해설, 앞의 책, 105면.

2) 제정과정

서울의 강북을 비롯한 낙후된 시가지를 새롭게 정비하고자 하는 논의가 서울시의 뉴타운지정과 조례제정을 기화로 시작되고, 결국 강북개발이라는 명분하에 제정된 재정비촉진을 위한 특별법은 매우 정치적인 배경을 가지고 있다. 강북개발과 정채생명이 깊이 연결되어 있는 강북지역 국회의원모임의 의원입법 형식의 입법추진과 이에 대하여 건설교통부 진행한 편법적인 방식의 의원입법, 또한 뉴타운의 이해관계자인 서울시의 법률안이 차례로 제시되며, 통합되는 과정을 거쳐 비로소 제정되게 된 것이다.[63]

2. 내 용

1) 의의 및 목적

재정비촉진특별법은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함으로 목적으로 한다(동법 제1조).

동법에 의해 시행되는 재정비촉진사업은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업·도시개발사업·시장정비사업·도시계획시설사업을 시행하는 것을 말한다. 따라서 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및

63) 재정비촉진을 위한 특별법의 제정과정에 대해 좀 더 자세히는 김종보, 재정비촉진특별법의 제정경위와 법적 한계 참고

도시기능의 회복이 필요한 지역이 아닌 지역에서 도시의 난개발을 초래하거나 개발이익만을 위한 개발사업의 경우에는 이 법에 의한 적용을 받지 않는다.

본법이 가지는 의의는 기성시가지 또는 도시의 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업·도시개발사업·시장정비사업·도시계획시설사업을 위주로 한 도시의 재정비·개발면적을 보다 광역화하고, 사업의 원활한 촉진을 위해 국고지원과 다양한 특례를 규정하고자 하는 것이다.

2) 구체적 내용

도시재정비 촉진을 위한 특별법은 총 7개의 장으로 구성되어 있다.

① 재정비촉진지구

재정비촉진지구는 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 의하여 지정하는 지구를 말한다. 재정비촉진지구는 특성에 따라 주거지형과 중심지형으로 구분한다. 주거지형 재정비촉진지구는 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구이며, 중심지형 재정비촉진지구는 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구이다(동법 제2조 제1호).

재정비촉진지구는 시장·군수·구청장이 주민공람과 지방의회의 의견을 청취한 후 시·도지사에게 신청하고, 시·도지사는 관계 행정기관과의 협의와 시·도도시계획위원회 등의 심의를 거쳐 지정하도록 한다.

재정비촉진지구를 지정하기 위해서는 시장・군수・구청장은 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 것과 함께 관련 서류 및 도면[64]을 첨부하여, 특별시장・광역시장 또는 도지사에게 지정을 신청할 수 있다(동법 제4조). 시・도지사가 지구지정 신청을 받은 경우에는 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제113조의 규정에 의한 시・도도시계획위원회의 심의를 거쳐 지정한다. 시장・군수・구청장의 재정비촉진지구 신청이 없는 경우라도 시・도지사는 해당 시장・군수・구청장과 협의를 거쳐 직접 재정비촉진지구를 지정할 수 있다(동법 제5조). 재정비촉진지구는 (1) 노후・불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 경우, (2) 상업지역・공업지역 또는 역세권・지하철역・간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 경우 (3) 재정비촉진지구 안에서 시행하고자 하는 사업을 체계적・계획적으로 개발할 필요가 있는 경우 (4) 그 밖에 대통령령이 정하는 경우에 해당하는 경우 지정할 수 있다. 재정비촉진지구의 면적은 주거지형의 경우 50만제곱미터 이상, 중심지형의 경우 20만제곱미터 이상으로 한다(동법 제6조). 재정비촉진 시범사업 및 재정비촉진지구 지정현황은 다음 표와 같다.

시범사업현황

선정 지구	위 치	면 적	유 형	주택건립	선 정 일
성북 장위	장위동 68-8번지 일대	1,851,020 m2	주거지형	32,000세대(현재 27,000세대)	2006-10-19

64) 재정비촉진지구의 명칭・위치와 면적, 재정비촉진지구의 지정목적, 재정비촉진지구의 현황(인구・주택수, 용적률, 세입자현황 등), 재정비촉진지구 개발의 기본방향, 재정비촉진지구에서 시행중인 재정비촉진사업 현황, 개략적인 기반시설 설치에 관한 사항, 부동산 투기에 대한 대책, 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

선정 지구	위 치	면 적	유 형	주택건립	선 정 일
영등포 신길	신길동 236번지 일대	1,469,910 m2	주거지형	17,557세대(현재 11,962세대)	2006-10-19
종로 · 중구 세운	종 로 3 가 동 175-4번지 일대	438,560 m2	중심지형	계획수립중	2006-10-19
부천 소사	부천시 소사구 소사본동 · 괴안동 일원	2,567,000 m2	주거지형	36,100세대(현재 33,100세대)	2007-06-27
동구 대전역세권	동구 삼성 · 소제 · 신안 · 정 · 원동 일원	887,000 m2	중심지형	4,654세대(현재 3,381세대)	2007-06-27
동구 동대구역세권	동구 신암1 · 4동 일원	1,085,000 m2	주거지형	19,156세대(현재 8,180세대)	2007-06-27
영도구 영도제1	영도구 영선 · 신선 · 봉래동 일원	1,189,000 m2	주거지형	15,000세대(현재 14,025세대)	2007-06-27
- 주거지형 (50만m2 이상) : 노후 불량주택과 건축물이 밀집한 지역 - 중심지형 (20만m2 이상) : 상업지역 역세권 도심 부도심 등					

(출처 : 건설교통부 홈페이지)

재정비촉진지구 지정현황 (35개 지구지정)

번 호	시 도	지 구	면 적(천m2)	유 형	지 정 일
1	서울시	은평 은평	3,495	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
2	서울시	성북 길음	1,249	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
3	서울시	용산 한남	1,095	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
4	서울시	노원 상계	643	주거지형	인정의제 ('06-10-19)

번 호	시 도	지 구	면 적(천m2)	유 형	지 정 일
5	서울시	은평 수색	877	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
6	서울시	서대문 북아현	821	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
7	서울시	금천 시흥	634	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
8	서울시	영등포 신길	1,469	주거지형	인정의제 ('06-10-19) (시범지구)
9	서울시	동작 흑석	898	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
10	서울시	관악 신림	537	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
11	서울시	송파 거여	738	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
12	서울시	동대문 이문・휘경	1,001	주거지형	인정의제 ('06-10-19)
13	서울시	성북 장위	1,851	주거지형	인정의제 ('06-10-19) (시범지구)
14	서울시	중랑 상봉	505	중심지형	인정의제 ('06-10-19)
15	서울시	광진 구의・자양	385	중심지형	인정의제 ('06-10-19)
16	서울시	강동 천호・성내	277	중심지형	인정의제 ('06-10-19)
17	서울시	종로・중구 세운상가	438	중심지형	(시범지구)
18	서울시	중랑 중화	510	주거지형	인정의제 ('06-12-21)
19	서울시	양천 신정	700	주거지형	인정의제 ('06-12-21)

번 호	시 도	지 구	면 적(천m2)	유 형	지 정 일
20	서울시	강서 방화	511	주거지형	인정의제 ('06-12-21)
21	서울시	동작 노량진	762	주거지형	인정의제 ('06-12-21)
22	대전시	동구 대전역세권	887	중심지형	'06-12-29 (시범지구)
23	인천시	서구 가좌	676	중심지형	'07-02-05
24	경기도	부천 소사	1,567	주거지형	'07-03-12 (시범지구)
25	경기도	부천 고강	1,775	주거지형	'07-03-12
26	경기도	부천 원미	676	중심지형	'07-03-12
27	인천시	남구 제물포역세권	944	중심지형	'07-03-12
28	서울시	종로 창신・숭인	846	주거지형	'07-04-30
29	인천시	동구 동인천역	291	중심지형	'07-05-21
30	대구시	동구 동대구역세권	1,085	주거지형	'07-05-21 (시범지구)
31	부산시	서구 충무	1,005	주거지형	'07-05-23
32	부산시	금정구 서・금사	1,508	주거지형	'07-05-23
33	부산시	진구 시민공원주변	895	중심지형	'07-05-23
34	부산시	영도구 영도제1	1,189	주거지형	'07-05-23 (시범지구)
35	경기도	구리 인창・수택	2,072	주거지형	'07-06-04
36	경기도	광명 광명	2,248	주거지형	'07-07-30
37	대전시	상서・평촌	2,680	중심지형	'07-08-03
38	대전시	서구 도마・변동	2,213	주거지형	'07-08-31

번 호	시 도	지 구	면 적(천m2)	유 형	지 정 일
39	경기도	고양 원당	1,304	주거지형	'07-09-10
40	경기도	군포 금정역세권	872	중심지형	'07-09-10
41	경기도	고양 능곡	805	주거지형	'07-11-05
- 주거지형 (50만m2 이상) : 노후 · 불량주택과 건축물이 밀집한 지역 - 중심지형 (20만m2 이상) : 상업지역 · 역세원 · 도심 · 부도심 등					

(출처 : 건설교통부 홈페이지)

② 재정비촉진사업

재정비촉진지구 안에서 시행되는 도시 및 주거환경정비법에 의한 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업, 재래시장 육성을 위한 특별법에 의한 시장정비사업, 그리고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시계획시설사업을 재정비촉진사업이라 한다(동법 제2조 제2호). 재정비촉진사업은 각 관계법령에 의한 사업시행자가 시행한다. 다만 도시 및 주거환경정비법에 의한 사업의 경우에는 토지 등 소유자의 과반수의 동의가 있는 경우에는 시장·군수·구청장이 재정비촉진사업을 직접 시행하거나, 대한주택공사와 지방공사, 그리고 한국토지공사를 사업시행자로 지정할 수 있다(동법 제15조).

③ 재정비촉진계획

재정비촉진계획은 재정비촉진지구의 재정비촉진사업을 계획적이고 체계적으로 추진하기 위하여 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 의하여 수립되는 재정비촉진지구의 토지이용, 기반시설의 설치 등에 관한 계획을 말한다(동법 제2조 제3호). 재정비촉진계획은 시장·군수·구청장이 주민공람과 공청회 등을 거쳐 시·도지사에게 신청하고, 시·

도지사는 관계행정기관과의 협의와 시·도도시계획위원회 등의 심의를 거쳐 결정하도록 한다.

④ 재정비촉진사업 지원을 위한 특례

재정비촉진지구 내 재정비촉진사업의 활성화와 주택공급의 확대를 위하여 구역지정요건의 완화, 용적률·층고제한의 완화, 소형평형의무비율, 지방세의 감면, 과밀부담금의 면제, 특별회계의 설치 등의 특례를 부여한다(법 제9조제4항·제19조·제20조·제22조 내지 제24조).

⑤ 세입자 등을 위한 임대주택 건설 등

세입자 및 소규모 주택 또는 토지 소유자의 주거안정을 위하여 시장·군수·구청장이 주거실태를 조사하여 임대주택 건설계획 등을 재정비촉진계획에 포함하도록 하고, 재정비촉진사업 시행자가 이를 건설·공급하도록 한다(법 제30조).

⑥ 개발이익 조정을 위한 임대주택의 건설

기반시설의 설치비용은 원칙적으로 사업시행자가 부담하도록 하고, 증가된 용적률의 일정비율을 임대주택으로 건설·공급하도록 하는 등 원활한 사업시행을 저해하지 않은 범위 내에서 개발이익을 철저히 환수하도록 한다(법 제26조 및 제31조).

3) 재정비촉진특별법의 특징

① 광역개발

기존 강북을 비롯한 대도시의 시가지가 재개발, 재건축 등 지구단위의 소규모정비사업에 의해 진행됨에 따라, 광역기반시설을 확보하고 도시전체의 기능을 고려하기에 미흡하였다. 특별법은 이러한 문제의 해결을 위하여 광역적 개발사업을 고려하여 제정되었다.

② 법률의 적용범위

특별법의 제정이 논의되었던 초기 특별법의 적용범위와 관련하여서는 서울시의 균형발전을 전제로 서울의 강북, 강서가 대상지일 것으로 전제되었으며, 이는 이미 조례에 의해 뉴타운이 지정된 지역과도 합치하였다. 그러나 추후 논의가 거듭되어 결국 전국적으로 고르게 특별법의 혜택을 받을 수 있도록 해야 하며, 따라서 전국을 적용대상으로 하는 법률이 완성되었다.

3. 재정비촉진특별법의 법적 한계

1) 법의 제정목적과 적용범위의 혼동

재정비특별법은 전국적으로 광역개발사업을 가능하게 하려는 법률이지만, 법의 제정동기는 서울 뉴타운 활성화에 있다는 점을 여러 곳에서 확인할 수 있다. 결국 강북개발이라는 목적이 재정비특별법 제정의 주된 계기였으므로 법률의 주된 대상이 강북 또는 강서지역의 낙후된 기성시가지로 한정되었어야 했다. 전국을 대상으로 해야 할 특별한 이유가 존재하지 않았기 때문이다.

그러나 재정비특별법의 제정과정에서 전국을 적용대상으로 해야 한다는 납득하기 어려운 주장이 제기되고 결국 적용범위가 전국으로 확장되었다. 그러나 적용범위를 전국으로 정한 주된 이유는 경기도의 일부 사업장을 편입하기 위한 것일 뿐 부산이나 대구 등을 위한 것이라 평가되기 어렵다. 경기도의 특정 사업장을 의식하고 배려한 흔적이 법률의 곳곳에 산재해 있기 때문이다. 특히 재개발사업위주로 특별법을 편성하고 재개발구역의 지정요건을 완화해서 사업을 광역화하려는 조항은 그러한 의식의 중심에 있다(도시재정비촉진을 위한 특별법 제9조 제4항, 동법시행령 제12조).

「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 법률의 적용범위를 전국으로 확대한 주된 계기가 경기도의 광역적 재정비사업에 있다면 이는 아직 광역적 정비의 여건이 마련되지 못한 다른 광역자치단체의 토지가액을 상승시킬 위험으로 이어진다. 최근 「도시재정비촉진을 위한 특별법」의 제정에 즈음하여 서울시의 뉴타운과 유사한 광역적 개발사업에 대한 관심이 전국의 자치단체 차원에서 점증하고 있다. 서우시를 위시한 광역자치단체들과 일부 기초단체가 연합한 '광역개발포럼'이라는 단체의 출범 등이 바로 그에 대한 증거인. 만약 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 사업법으로서 기능하지 못하면 전국적 규모의 뉴타운 사업장이 토지의 가액만 높인 채 무더기로 방치되는 사태가 초래될 수 있다는 점은 매우 심각한 문제로 인식되어야 한다. 그러므로 「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 서울의 강북, 강서지역으로 적용범위를 한정하고 우선적으로 개별 사업장의 진행상황을 면밀히 검토했어야 한다.

2) 불충분한 준용법

「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 기존의 개발사업법에 의한 사업을 위주로 그 외곽만을 정하는 정태로 입법되었다(법 제2조 제2호 각목). 이른바 준용법이라고 할 수 있는 이러한 입법태도는 기존법의 한계를 본질적으로 넘어설 수 없는 것으로 사업의 성공가능성을 현저히 떨어뜨린다.

종래 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 없던 시설에도 이미 도시정비법, 도시개발법 등은 시행되고 있었지만 뉴타운지구 내에서 이 법들에 의해서 사업을 시행하는 것이 불가능하였기 때문에 신법을 제정한 것이다. 그러나 신법이 새롭게 제정되면서 기본적으로 구법들에 의해 사업을 시행하도록 하고 사업이 시행되는 경우 일부 특례를 주도록 정함으로써 매우 불충분한 입법이 되고 만 것이다.

사업의 시작과 관련해서는 기존의 뉴타운지구를 도시관리계획의 성격을 갖는 '촉진지구'로 지정하는 것 외에 특별한 조항이 없다고 보아도 좋다. 조례에 의한 뉴타운지구가 법률에 의한 촉진지구로 바뀐다고 해도 실제 사업을 진행할 수 있는 구체적인 수단이 없으면 사업은 시작하기 어렵다. 특별법의 시행 이후에도 서울시의 뉴타운 중 상당수가 촉진지구로 지정되지 않고 있는 이유도 여기에 있다.

3) 도시개발사업과 재건축사업의 배제

「도시재정비촉진을 위한 특별법」에서 준용이 예정된 법률로서 가장 문제를 보이는 부분은 도시개발법이다. 뉴타운지구 내 재개발이나 재건축이 불가능하다고 판단되는 여백은 통상 도시개발사업으로 진행될 것을 기대해왔던 곳들이지만 이러한 지역들에서는 도시개발법의 관련 조항이 매우 부적합해서 도시개발사업이 진행되지 못했던 것이다. 이러한 영역에서의 사업이 가능해져야 뉴타운 전체의 사업이 유기적으로 가능하기 때문에 이에 대한 입법적 배려가 절실했던 것이다. 그러나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 도시개발법에 대한 충분한 고민 없이 단 한 개의 조문만으로 도시개발사업을 보충하고 있는 것(법 제21조)은 그 한계를 적나라하게 보여주는 것이다.

도시정비법상의 재건축사업은 재개발사업과 본질적으로 다르지 않은 사업이다. 그렇기 때문에 2003년 제정된 도시정비법에 유사한 사업유형으로 통합될 수 있었던 것이다.[65] 그럼에도 불구하고 재건축사업은 특별법상 공동주택 재건축, 단독주택 재건축을 불문하고 용적률 등의 특례를 받을 수 없고 구역지정요건을 완화받을 수도 없다(법 제3조 제2항). 특별법의 제정주체가 갖고 있는 강남 재건축에 대한 공포심이 과도하게 작동하여 만들어진 조항이며 입법의 결정적인 실수이

65) 기존에는 도시재개발법, 주택건설촉진법에 나누어져 있었다.

다. 강남지역의 재건축은 광역적으로 개발하기도 어렵고 그러한 개발사업에 대해 구역지정을 거부하면 되는 것이지 강북지역의 재건축마저 금지해서 뉴타운 사업을 어렵게 만든 것은 도저히 납득할 수 없는 행위이다. 이 정도에 이르면 건설교통부가 강북개발을 위해 특별법을 만든 것인가 아니면 강북개발을 저지하기 위해 특별법을 만든 것인지가 불분명해진다.

4) 공공기관 중심의 사업시행

「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 공공기관의 참여를 보장하기 위해 재개발사업 등에 주택공사 등이 단독시행자가 될 수 있는 길을 폭넓게 열어주고 그 동의율도 2분의 1로 낮추었다(법 제15조 제1항 단서). 재개발 등 도시정비사업은 통상 조합이 5분의 4의 동의로 진행되는 사업이고 반대하는 토지 등 소유자를 수용으로 배제할 수 있는 강력한 힘이 부여되는 사업이다. 만약 주민 2분의 1 동의로 공공기관이 사업시행자가 되면 그 동의율만으로 반대하는 토지소유권을 박탈할 수 있게 되고 주민의 의사가 중요하게 반영될 수 있는 길이 모두 봉쇄된다. 조합이 해체되고 임의기구인 주민대표회의로 대체되기 때문이다(도시정비법 제26조).

「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 시행되는 시점에 이미 재개발사업이 진행된 구역들이 존재하고 각 구역별로 이미 민간사업자가 시공자의 지위를 확보하고 있다. 만약 주민 2분의 1 동의로 공공기관이 등장하는 순간 조합도 소멸하게 되고 민간사업자의 법적 지위도 무효화된다. 그 후 공공기관이 다시 수의계약으로 새로운 시공자를 선정하게 되어(법 제15조 제2항) 형평성의 문제가 발생하고 사업의 진행에도 큰 차질이 빚어질 것이다.

5) 민간사업자의 배제

「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 민간건설업자에 대한 비판적인 입장에서 제정되었고 촉진사업에 있어 민간의 주도적 참여를 사실상 봉쇄하고 있다. 공공기관의 단독시행과 수의계약에 의한 시공자의 선택으로 민간건설회사가 적극적으로 사업에 참여하는 것이 어렵기 때문이다. 이렇게 되면 우량건설회사들이 강북개발에 참가할 유인을 상실하게 되고 중소업체가 단순 시공사의 지위에서 사업에 종속되는 결과가 된다.

강북뉴타운은 이미 오랜 기간의 방치로 사업성이 매우 낮아져 있으며, 뉴타운지구의 지정으로 토지의 가액이 과도하게 상승한 지역이다. 이러한 곳에서는 민간의 활력을 최대한 이용해도 사업의 성공을 보장하기 어려우며 공공성만을 이유로 공공기관이 사업을 진행한다는 것은 그 성공가능성을 더욱 낮추는 원인이 된다. 특히 공공기관에서 촉진사업에 충분히 투자할 수 없다면 그 가능성은 더욱 낮아질 것이다.

6) 존치지역의 공백

「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 재개발사업에 주로 의존하는 법률이므로 뉴타운사업장에서 사업이 불가능한 면적이 상당수에 이르게 된다. 법률상 45만 제곱미터 이사이 구역지정의 최소요건이나, 존치지역을 얼마나 포함시킬수 있는가 하는 점은 공백상태이다. 또한 존치지역은 촉진지구에 포함되지만 광역기반시설의 설치비용을 부담하는 것인지, 개발이익을 별도로 환수하는 것인지에 대한 규정도 없다.

또한 존치지역으로 지정하는 겨우 그들이 사업기간 내내 겪게 될 불이익에 대한 배려도 없다. 존치지역에서 최소한의 가로망정비나 지적의 정비에 관한 특별조항이 없다는 점은 졸속입법의 좋은 예이다. 이처럼 잘 부각되지는 않지만 존치지역은 특별법을 위태롭게 하는 가

장 위험한 요인으로 작용할 수 있다.[66]

제 2 절 재정비촉진특별법과 도시재생특별 조치법 비교

서울시는 2002년 10월 23일 3곳의 시범뉴타운을 지정한 후[67] 2003년 3월 서울특별시균형발전지원에관한조례를 제정하였고 12곳의 제2차 뉴타운을 지정하였다(동년 11월 18일).[68] 그 후 제3차 뉴타운을 10곳 지정하여[69] 총 25개의 뉴타운지구가 지정되어 오늘에 이르고 있으며(2005년 12월 16일, 29일, 2006년 1월 26일), 이 뉴타운의 사업과 관련하여 “재정비촉진을 위한 특별법”이 제정되었다.

일본의 경우 2000년 진입을 코앞에 두고 당선된 동경도지사 이시하라 신타로우가 주장한 도시재생이라는 주제가 OECD의 권고안 등에 힘을 얻어 2002년 4월 “『도시재생특별조치법』(2004년 4월 5일 법률 제22호)”의 제정으로 법제화되었다. 구 후 2005년 6월까지 전국에 걸쳐 도시재생긴급정비지구가 지정되었다.

아와 같이 『도시재정비 촉진을 위한 특별법』과 『도시재생특별조치법』은 법제화하여 법적 근거를 확보한 후 사업지구를 지정하였는가, 아니면 법적근거를 확보하지 못한 채 지정된 사업지구를 위하여 사후적으로 법제화를 통해 보충하였는가 하는 본질적인 차이를 제외하면, 기성시가지의 정비라는 사업방향 시기와 방법 등이 매우 유사하다고 할 수 있다.[70]

---

66) 김종보, 재정비촉진특별법의 제정배경과 법적한계, 토지공법연구 제35집, 2007. 2.
67) 은평, 길음, 왕십리
68) 교남, 영등포, 천호, 방화, 중화, 미아, 산정, 노량진, 전농・답십리, 한남, 아현, 가좌
69) 동대문구 이문휘경지구, 성북구 장위지구, 노원구 상계지구, 은평구 수색・증산지구, 서대문구 북아현지구, 금천구 시흥지구, 영등포구 신길지구, 동작구 흑석지구, 관악구 신림지구, 송파구 거여・마천지구
70) 김종보, 재정비촉진특별법의 제정배경과 법적한계, 앞의 논문.

물론 일본의 「도시재생특별조치법」과 우리나라의 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」의 경우 전자는 도시재생을 통한 경제발전을, 후자는 광역개발을 목적으로 하고 있는 점을 고려할 때, 양 법률을 완전히 동일한 선상에서 파악하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 양 법률은 모두 실질적으로 도시를 정비하고자 하는 목적을 달성하기 위한 사업의 진행을 돕고자 하는 법률에 해당하므로, 현재 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 통하여 사업이 원활히 진행되지 않고 있는 현실을 개선하기 위하여 동법 제정시 참고한 일본의 「도시재생특별조치법」을 검토하는 것이 필요하다 하겠다.

일본의 「도시재생특별조치법」은 도시재생을 위하여 도시재생본부와 도시정비긴급지역의 지정, 도시재생특별지구, 그리고 도시계획제안제도 등을 두고 있다. 이와 같은 일본의 제도들이 우리나라에 아무런 비판 없이 도입되거나 또는 양 법률이 가질 수 있는 유사성에도 불구하고 완전히 부정되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 우리나라 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」의 광역개발이라는 궁극적인 목표를 해하지 않는 한도에서, 일본의 「도시재생특별조치법」은 우리에게 주는 시사점을 줄 수 있으리라 생각한다.

제 3 절 도시재정비촉진을 위한 특별법에의 시사점

1. 재정비촉진지구의 규모 재설정

재정비촉진지구의 면적은 주거지형의 경우 50만 제곱미터 이상, 중심지형의 경우 20만 제곱미터 이상이다(동법 제6조 제3항). 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 경우와 같이 재정비촉진지구로 지정될 수 있는 요건을 갖춘 지역 중 50만 제곱미터 이상이 되는 곳을 찾는 것은 쉽

지 않다고 생각된다. 실제 재정비촉진지구로 지정되어 있는 35지구가 대부분 서울시와 경기도에 집중되어 있는 것은, 재정비촉진지구가 실제 뉴타운지구를 바탕으로 하고 있다는 점 외에도 지방도시의 경우 재정비촉진지구 지정요건을 갖춘 지구를 찾기 어렵다는 것도 이유가 되었으리라 짐작된다.

일본의 경우 도시재생긴급정비지역의 면적 기준은 1헥타르, 즉 1만 제곱미터로 주거지형을 기준으로 볼 때 우리나라의 재정비촉진지구 면적 기준의 50분의 1에 해당한다. 일본의 도시재생긴급정비지역이 도쿄도와 오사카부 및 그 주변지역인 치바현과 가나가와현, 교토부 등에 다수 위치하고 있으나, 전체적으로 홋카이도부터 오키나와현까지 전국적으로 분포하고 있음을 볼 때, 우리나라에 비해 전국적인 균형개발을 위한 의지를 보여준다고 할 수 있을 것이다.

물론 도시의 발전형태와 쇠퇴정도, 그에 따른 정비의 방향 및 강도가 일치하지 않기 때문에 완전히 동일선상에서 비교할 수는 없겠으나, 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정시, 동법의 목적을 달성하기 위한 지구를 지정하여 사업을 진행한다는 점 등을 「도시재생특별조치법」에서 많은 부분 참고하면서, 지구의 면적 기준에 이와 같이 차이를 둔 점을 이해하기 어렵다.

2. 다양한 지원방안 마련

「도시재생특별조치법」은 도시재생긴급정비지역에서 도시재생사업을 행하고자 하는 사업자를 지원하기 위한 많은 제도를 마련해 두고 있다. 예컨대 특별한 이유가 있는 경우 도시재생특별지구를 지정하여 기존의 용도지역 규제를 해제하여 토지이용의 고도화를 도모하고, 사업인가 등에 소요되는 기간을 단축하도록 하며, 무이자융자 및 기금

에 의한 채무보증 등의 금융지원을 하여 도시재생사업을 지원하는 제도들이 존재한다.

또한 도시재생특별지구가 아닌 경우라도 도시재생사업에 관한 인가 등의 처리기간에 특례를 통해 사업이 신속하게 진행되는 것을 돕는다. 이와 더불어 도시재생사업을 행하고자 하는 자가 도시계획결정 등을 제안할 수 있도록 함으로써, 사업에 적합한 도시계획을 통하여 좀 더 체계적이고 계획적인 사업이 가능하도록 하고 있다. 그리고 한편으로는 민간이 도시재생정비사업을 하는 경우 또한 적극적인 지원을 통하여 사업가능성을 끌어올리는 역할을 한다.

이러한 다양한 지원제도를 통하여 기존의 개발사업, 즉 도시재개발법상의 시가지재개발사업 및 토지구획정리법상의 토지구획정리사업을 진행하며, 동법을 통하여 달성하기 어려웠던 사업목표를 달성함과 더불어 기반시설 등까지 포함하여 좀 더 광역적인 개발이 가능하도록 하고 있는 것이다.

반면 우리나라의 재정비촉진을 위한 특별법은 재정비촉진지구지정에 관한 규정만을 두었을 뿐, 기존의 사업, 즉 도시정비법 및 도시개발법 등에 의한 사업을 진행하는 경우 필요한 수단에 관하여 특별히 규정해 두지 않고 있어 실질적으로 사업이 진행되지 못하고 있다. 더구나 민간건설업자에 대한 비판적인 입장에서 제정됨에 따라 민간의 주도적 참여를 사실상 봉쇄하고 있기 때문에 실질적인 사업의 성공가능성이 매우 낮다.

물론 두 법률의 제정목적이 매우 유사하기는 하나, 일본과 우리나라의 경제상황과 구체적인 입법의도가 일치한다고 보기는 어렵다. 따라서 우리나라의 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 일본의 「도시재생특별조치법」과 같이 대폭적인 규제완화와 지원조치를 통하여서만 그

의도를 달성할 수 있다고 보기는 어렵다. 그러나 광역적인 도시재정비라는 목표를 가지는 사업을 실질적으로 진행시키고자 한다면, 이와 같은 점들을 좀 더 고려하는 편이 좋지 않을까 생각한다.

참 고 문 헌

· 단행본

김경열, 신토지공법, 경영문화원, 1991.

김동희, 행정법 I , 박영사, 2006.

김종보, 건축행정법, 도시출판 학우, 2005.

김철용, 행정법 I , 박영사, 2004.

김홍대, 토지공개념법제, 세경사, 1990.

류해웅, 토지법제론, 제3판, 부연사.

류해웅, 토지공법론, 삼영사, 1994.

이규황, 토지공개념 신도시, 삼성경제연구소, 1999.

전연규, 재정비특별법과 뉴타운사업해설, 한국도시개발연구포럼, 2006.

장찬익・송현진, 뉴타운사업해설, 법률출판사, 2006.

국토개발연구원, 토지이용체제의 국제비교 연구, 국토연 95-18, 1995.

도시재생사업단, 일본의 도시재생, 도시재생사업단, 2007.

水本 浩, 정전근・방경직 공편, 토지정책과 주택정책, 경영문화원, 1984.

土地綜合研究所, 日本の土地, ぎょうせい, 1996.

岩城本臣 監修, 土地利用制度はこう変わった, 清文社, 1993.

都市構造改革研究會, 都市再生新たな街づくり 事業手法マニュアル, エクスナレッジ, 2003.

· 논 문

권영섭, 세계화에 대응한 일본의 국토정책, 국토정보 1995. 2

김영혜, 토지이용규제법제에 관한 연구, 원광대 대학원 박사학위논문, 2004.

김용웅, 외국의 지역계획제도 특성 비교, 국토연구 제21권, 1994. 3. 30, 국토개발연구원

김종보, 재정비촉진특별법의 제정배경과 법적한계, 토지공법연구 제35집, 2007. 2.

동재욱 · 한정섭, 서독 · 일본간의 도시계획제도 비교연구, 대한건축학회논문집 제5권 제2호, 통권22호, 1989. 4.

류해웅, 일본의 토지기본법제정배경과 그 내용, 국토정보다이제스트 제93집, 국토개발연구원, 1989.

류해웅, 일본의 토지기본법제정배경과 그 내용(2), 국토정보다이제스트 제94집, 국토개발연구원, 1989.

류해웅, 일본 도시계획법제의 문제점과 그 개선을 위한 전망, 국토정보다이제스트 제69권, 국토개발연구원, 1987.

류해웅, 일본 도시계획법제의 문제점과 그 개선을 위한 전망(2), 국토정보다이제스트 제70권, 국토개발연구원, 1987.

민병기, 일본의 토지이용계획절차-비공식적 절차를 중심으로, 국토 1998. 11

박세훈, 일본의 도시재새정책, 국토계획, 2004.

서충원, 일본의 도시재생에 대해서, 도시정보, 대한국토도시계획학회, 2002. 3,

안정화, 일본의 토지구획정리사업법의 역사적 변천(1), 국토정보 제38집, 1993.

안정화, 일본의 토지구획정리사업법의 역사적 변천(2), 국토정보 제39집, 1993.

안정화, 일본의 토지구획정리사업법의 역사적 변천(3), 국토정보 제40집, 1993.

안정화, 일본의 토지구획정리사업법의 역사적 변천(4), 국토정보 제41집, 1993.

염형민, 일본의 국토이용과 토지정책 개관, 국토정보다이제스트 제88권, 국토개발연구원, 1988.

윤정섭, 현대도시계획 비교연구 : 법제 - 일본의 도시계획, 대한국토계획학회지 국토계획, 제21권 제3호, 1986. 11

조득환, 일본 도시계획법 개정배경과 내용, 국토 제225호, 국토연구원, 2000.

조판기, 일본의 토지이용과 소유제도, 국토정보 1995. 12.

최병선, 신경제 5개년계획과 도시토지 및 주택제도의 개선, 도시문제, 7월호.

최철호, 일본의 도시계획법제에 관한 연구, 토지법학 제18호, 한국토지법학회, 2002. 12

최철호, 일본의 지방분권과 도시계획제도, 국토논단, 2004.

최종철, 일본의 토지기본법, 국토정보, 1990. 4.

篠塚昭次, 현대일본에 있어서의 토지법의 구조와 체계, 토지법학 제7호, 한국토지법학회, 1991. 12

篠塚昭次, 일본에서의 토지법의 현황과 과제, 토지법학 제9호, 한국토지법학회, 1993. 12

渡辺俊一, 일본 토지이용규제제도의 개관, 국토정보다이제스트 제55권, 국토개발연구원, 1986.

소총소자, 일본의 토지법의 구조와 체계, 토지법학 제7호, 한국토지법학회, 1991.

町村敬志, ビジョンなき「都市再生」の行方-バブル期の経験から何を学ぶか, □□月刊東京□□ 2002年10月号(東京自治問題研究所)

· 인터넷사이트

법제처 (http://www.moleg.go.kr/)

건설교통부 (http://www.moct.go.kr/)

일본도시재생본부 (http://www.kantei.go.jp/)

伊藤 久雄, 都市再生関連法の経過 (http://www.la-npo.org/)

도시재생의 동향과 이후의 과제 (google 검색 PDF자료)

伊藤 久雄, 都市再生関連法の経過 2002.04.06 (http://www.la-npo.org/)