

## 도시개발법 제정의 의의와 한계

이상대

경기개발연구원 책임연구원

### 1. 서론

지난해 12월 국회에서 도시개발법이 제정되고, 오는 7월 1일부터 시행령이 제정되어 새로운 도시개발체제가 구축될 예정이다. 이전의 우리나라 도시개발제도는 첫째, 복합기능을 수용할 수 있는 도시개발이 어려운 점, 둘째, 단계별로 개발구역을 구분하여 장기간에 걸쳐 도시개발사업을 추진하기 곤란한 점, 셋째, 민간개발자의 사업참여기회가 배제되고 있는 점 등의 문제점이 지적되어 왔으며(박재길·손기찬, 1997, p.74), 도시개발법은 이러한 문제점을 해결하기 위한 것이다.

도시개발법안의 제안서에서는 “그 동안의 도시개발은 주택단지개발, 산업단지개발 등과 같은 단일목적의 개발방식으로 추진되어 신도시의 개발 등 복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체계적으로 개발하는 데는 한계가 있었던 바, 종전의 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로서의 도시개발법을 제정함으로써 종합적·체계적인 도시개발을 위한 법적 기반을 마련하는 한편,

도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하려는 것”(국회 건설교통위원회, 1999.12, p.1)으로 법안의 제안이유를 제시하고 있다. 당초 택지개발촉진법과 도시재개발법도 포함하는 것으로 추진해오다가 토지구획정리사업법과 도시계획법상의 도시개발사업에 관한 규정만 통합된 일종의 ‘소통합’ 법인 셈이다.

이러한 새로운 도시개발체제의 도입에 즈음하여 도시개발법 및 도시개발사업체제의 내용을 검토하여 과연 기존 체계의 개선과 작금의 도시개발문제에 대한 대응책으로서 어떤 의미를 가지고 있고, 그 한계점은 무엇인지를 살펴보기로 한다. 접근방식은 도시개발법의 추진배경과 법령의 내용을 짚어보고 난 후, 법 및 사업의 목적과 역할에 따른 이슈에 따라 평가하고, 미래 개선방향을 제시해보기로 한다.

## 2. 도시개발법의 제정배경과 주요내용

도시개발법의 제정배경은 첫째, 단일기능으로 편재된 도시개발에서 벗어나 복합기능의 도시개발을 위한 제도적 틀의 마련이다. 우리나라의 공간계획법제는 헌법 제120조 제2항과, 이에 따른 ‘도시계획법’, ‘국토건설종합계획법’, ‘국토이용관리법’ 등의 일반법과, 그리고 ‘지역균형개발 및 중소기업육성예안법’ 등의 특별법으로 구성되어 있다. 각 공간계획법마다 대부분 단일목적의 도시개발수법들이 도입되어 있다. 이번 도시개발법 제정은 택지개발, 공업용지개발 등의 단편적 도시개발을 지양하고, 복합기능 도시(또는 시가지)를 만들기 위한 제도적 장치를 만들고자 한 것이다.<sup>1)</sup>

둘째, 도시개발관련 개별법으로 도입된 무질서한 도시개발법제를 단순화하여 종합적·체계적인 도시개발을 달성하려는 것이다. 앞에서 열거한 공간계획법 상에서는 도시개발을 위한 사업수단들이 도입되어 있으며, 그것들이 단편적이고, 개별화되어 지자체, 개발자, 토지소유자 등이 어느 법을 적용해야 할 지 혼란을 야기하고 있다. 도시개발법은 계획과 개발을 분리하

1) 국회 건설교통위원회, 『도시개발법안 제안서』, 1999.12.

는 동시에 무질서한 도시개발체계를 개선하고, 중복체계를 단순화함으로써 도시개발의 종합성과 체계성을 강화하기 위한 것이다.

셋째, 민간참여에 의한 도시개발의 촉진을 위한 것이다. 지금까지 도시개발사업들의 사업시행주체는 국가, 지자체, 공사(公社) 등 주로 공공부문 위주여서 민간의 참여는 별로 없었고, 사업시행방식도 전면수용 또는 전면환지방식 등 획일화되어 있어서 사업특성에 맞는 융통성 있는 사업수행을 어렵게 해왔으며, 도시개발사업을 지원할 수 있는 재원의 부족으로 도시기반시설의 확충이 따르지 못했다. 이에 반해 도시개발법은 도시개발사업의 시행자에 민간까지 포함될 수 있도록 하고, 민간에 도시개발구역 지정 제안권을 부여하였으며, 민간에 토지수용권도 제한적으로 부여하는 등 민간참여를 적극 도입하고 있다. 아울러 사업방식의 다양화 등 도시개발촉진을 위한 여러 장치들을 도입하고 있다.

이러한 추진배경을 갖는 도시개발법의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다(건교부, 2000.4).

○ 도시개발구역은 원칙적으로 시·도지사가 직권으로 지정하거나, 국가가 도시개발사업을 시행하는 경우에는 건설교통부장관이 도시개발구역을 지정하도록 함(법 제3조).

○ 도시개발사업에 민간의 자본·기술을 활용하기 위하여 민간도 토지소유자, 조합, 순수민간법인 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있도록 함(법 제11조).

○ 다양한 도시개발수요에 부응하기 위하여 개발대상 토지면적의 5분의 4 이상에 해당하는 토지의 소유자의 동의를 받으면 민간법인도 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있도록 함(법 제11조제5항).

○ 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 도시개발사업을 탄력적으로 시행할 수 있도록 함(법 제20조).

○ 도시개발사업이 원활하게 진행되도록 민간사업시행자에게 토지수용권을 부여하되, 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상을 매입하고 토지소유자

총수의 3분의 2 이상의 동의를 받은 경우에 한하여 수용권을 갖게 함으로써 수용권의 행사로 인한 토지소유자의 재산권을 침해할 소지를 최소화하도록 함(법 제21조제1항 단서).

○ 도시개발구역을 지정한 후 토지를 수용 또는 사용하는 때까지 장기간이 소요되는 경우에는 개발에 대한 기대이익이 지가에 반영되어 토지소유자는 아무런 노력없이 개발이익을 갖게 되는 문제점이 있으므로 도시개발구역지정 시점을 토지수용법상의 사업인정 시점으로 보아 토지의 수용 또는 사용의 시기를 앞당김으로써 개발구역의 지정으로 인한 기대이익이 지가에 반영되기 전의 가격으로 토지를 매수할 수 있도록 함(법 제21조제3항).

○ 도시개발사업의 시행자는 토지소유자가 원하는 경우 토지의 매수대금의 일부를 사업시행으로 조성된 토지로 토지소유자에게 지급하는 토지상환채권을 발행할 수 있도록 함(법 제22조).

○ 지방자치단체에 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금과 개발부담금 등을 재원으로 하는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발사업을 지원할 수 있도록 하고, 도시개발사업의 시행자는 지방자치단체가 발행하는 도시개발채권을 의무적으로 매입하도록 함(법 제59조 내지 제62조).

### 3. 우리나라 공간계획 및 도시개발체계의 현황과 문제점

먼저 도시개발법제의 의미는 ‘도시개발에 관한 법률에서 규정하는 제도’로 정의할 수 있다. 또한 ‘도시개발’은 “아직 도시적 형태와 기능을 지니지 않은 토지에 도시적 기능을 부여하거나, 또는 기존의 도시적 용지에 대해 도시기능 제고를 목적으로 토지의 형상이나 이용에 변화를 일으키는 일련의 개발행위로 정의한다(박재길·손기찬, 1997.12, p.12).

한편 「도시개발에 관한 법률」의 의미는, 협의로는 ‘도시개발’ 행위 자체에 국한하여 개발행위에 대한 인·허가 추진부터 개발행위 종료 시까지의 제반 요건 및 절차를 규정하는 법률로 정의할 수 있다. 즉 협의로는 도시개발사업에 관한 법률로 한정시킬 수 있다. 그러나 계획적 개발체제라는 보다

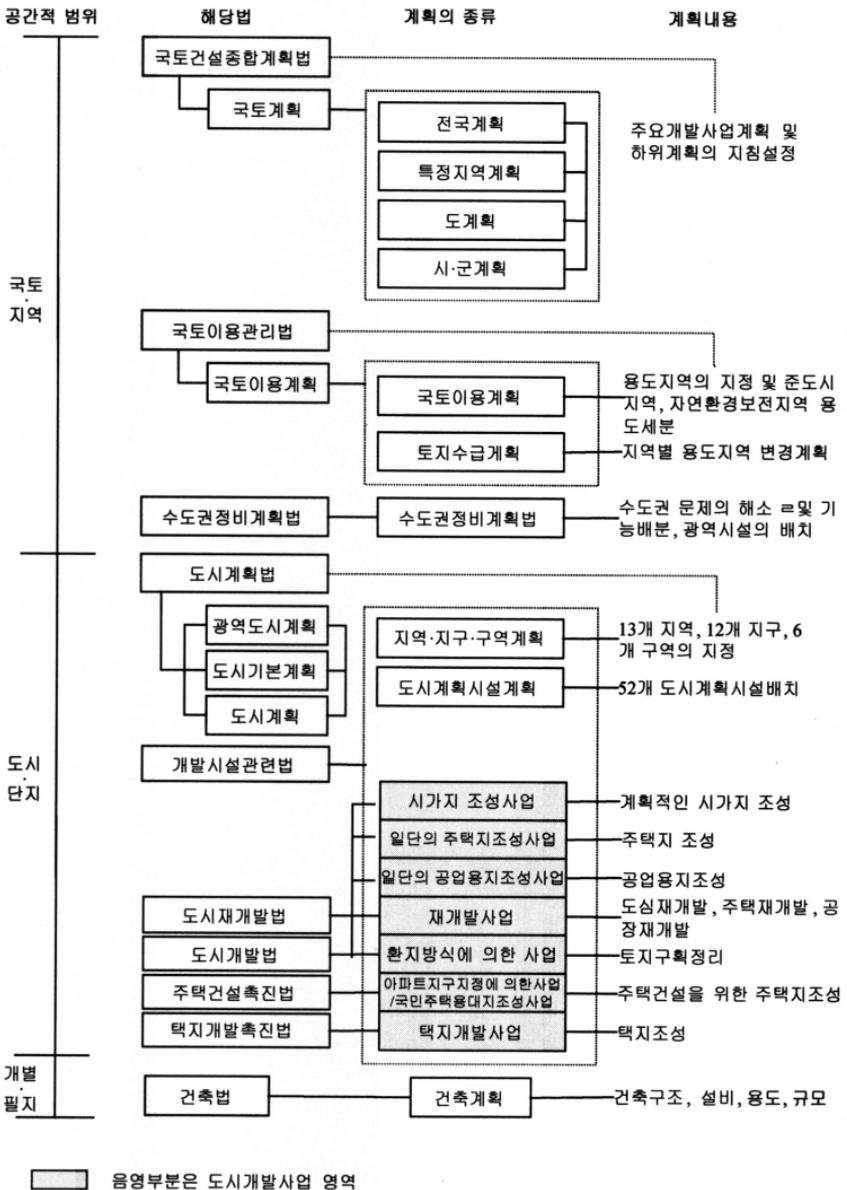
광의적 의미에서 「도시개발에 관한 법률」을 규정할 경우, 이는 도시개발사업에 관한 법률뿐만 아니라 도시개발사업에 영향을 미치는 계획제도에 관한 법률 및 계획과 개발 양자간의 연계고리에 해당하는 토지이용제도에 관한 법률들을 포함한다(박재길·손기찬, 1997.12, p.12). 여기에서는 광의의 의미로 도시개발법제를 규정하여 공간계획체계와 도시개발사업체제로 나누어서 접근한다.<sup>2)</sup>

우리나라의 공간계획체계는 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 국토 및 특정지역 차원의 계획법인 국토건설종합계획법, 수도권정비계획법이 있고, 그것에 따라서 국토 및 지역 차원의 토지이용규제사항을 주로 다루는 국토이용관리법이 있으며, 그 아래에 도시차원의 도시계획법과 개별 도시개발관련법이 있고, 가장 아래에 건축법과 지적법이 자리잡고 있는 형태이다. 이와 같은 국토 및 도시관련 법체제에 따라 주요 공간계획도 국토건설종합계획법에 의한 국토계획, 국토이용관리법에 의한 국토이용계획, 도시계획법에 의한 도시계획, 그리고 건축법에 따른 건축계획으로 구성되어 있다. 국토계획과 국토이용계획은 전국 또는 국토의 일부지역을 계획대상으로 하며, 도시계획은 도시 또는 도시 내 일부지역, 건축계획은 개별 필지를 대상으로 수립된다.

이와 같은 공간계획법체계에서 보는 바와 같이 계획과 개발이 병존하고 있으며, 이중 음영으로 처리된 부분이 도시개발사업의 영역이 된다. 이번 도시개발법 제정 이전에는 그림에서 보는 것처럼 도시개발사업의 영역은 일단의 주택지조성사업·일단의 공업용지조성사업·시가지조성사업·재개발사업·토지구획정리사업 등의 도시계획적 도시개발제도와, 택지개발사업·아파트지구 지정에 의한 사업·국민주택용 대지조성사업 등의 비도시계획적 도시개발제도가 있었다. 그런데 도시개발법 제정으로 일단의 주택지조성사업·시가지조성사업·토지구획정리사업 등이 도시개발사업으로 통합되었다.

2) 광의의 도시개발법제에 포함되는 토지이용제도에 관한 법률들도 약 70개 정도 관련되나 가장 대표적인 것은 국토이용관리법, 도시계획법 등 공간계획법 속에 포함되어 있기 때문에 별도로 구분해서 접근하지는 않겠다.

<그림 1> 공간계획체계를 통해 본 도시개발법제



주: 음영부분의 시가지조성사업, 일단의 주택지 조성사업, 토지구획정리사업은 도시개발 사업으로 통합되고, 사업방식이 '수용 또는 사용방식에 의한 사업시행'과 '환지방식에 의한 사업시행'으로 구분된다.

우리나라의 도시개발사업체제는 일반법인 도시계획법에 근거한 7가지 도시계획사업제도와 특별법·촉진법에 의한 11개 사업제도로 구분되었다(표 1 참조). 마찬가지로 시가지조성사업, 일단의 주택지 조성사업, 토지구획정리사업은 도시개발사업으로 통합되고, 사업방식이 ‘수용 또는 사용방식에 의한 사업시행’과 ‘환지방식에 의한 사업시행’으로 구분되어 시행될 예정이다.

<표 1> 도시개발사업을 통해 본 도시개발법제

사업 유형	사업 명	사업시행 근거법률	사업지구지정		
			지구지정시	근거법률	지구지정
			도시계획법	특별법	불요
도시 계획 법에 의한 사업	일단의 주택지조성사업 일단의 공업용지조성사업 시가지 조성 사업	도시계획법	○		
	재개발사업	도시계획법, 도시재개발법	○		
	토지구획정리사업	도시계획법 토지구획정리사업법	○		
	도시계획시설설치사업	도시계획법.개별시설 관련법	○		
	토지형질변경사업	도시계획법			○
특별법 · 촉진 법에 의한 사업	택지개발 사업	택지개발촉진법		○	
	아파트지구개발사업	주택건설촉진법	○		
	대지조성 사업 재건축 사업	주택건설촉진법			○
	산업단지개발사업 특수지역개발사업	산업입지및개발에 관한 법률		○	
	주거환경개선사업	도시저소득층주민의주거 환경개선에관한임시조치법		○	
	개발촉진지구개발사업	지역균형개발 및 지방 중소기업육성에관한법률		○	
	복합단지 개발사업 대학 단지 개발	지역균형개발 및 지방 중소기업육성에관한법률			○
	유통단지개발사업	유통단지개발촉진법		○	

자료: 박재길·손기찬, 1997.12, p.35.

이중 사업시행 전에 개발구역을 도시계획으로 지정한 후 추진하는 것은 아파트지구개발사업 뿐이다. 그 외에는 개발구역을 특별법, 촉진법의 개별 규정에 따르거나 주택건설의 대지조성사업, 재건축사업, 복합단지개발과 같이 개발구역지정 절차를 거치지 않고 사업계획 인허가를 득하게 된다. 특별법·촉진법의 개발사업은 도시계획사업이나 토지형질변경사업과는 달리

비도시계획 구역에서도 사업이 가능하며, 사업계획승인으로 도시계획결정을 의제하는 등 사업시행이 매우 용이하기 때문에 최근의 대규모 개발사업은 도시계획사업보다 주로 이들 특별법·촉진법에 의해 추진된다. 도시계획 구역 내에서 특별법, 촉진법에 의한 개발사업이 시행될 경우는 도시계획이 이들 사업을 뒤따라가면서 추진하는 형태가 되어버린다(박재길·손기찬, 1997.12, p.36).

위와 같은 구조를 가진 우리나라 공간계획 및 도시개발체계는 그 동안 개발시대의 수요에 기민하게 대응해온 점은 성과라고 할 수 있으나, 많은 문제점도 지니고 있다.

첫째, 공간계획 및 도시개발의 체계성이 부족하고, 개별 특별법 위주의 체계를 가지고 있다. 도시계획법에 근거한 도시개발사업의 경우에도 도시기본계획과의 관련성이 부족하여 도시전체의 장기적·종합적인 개발방향과 괴리되는 경우가 허다하다.

둘째, 사업주체가 대부분 공공부문만 가능하도록 규정되어 있어서 도시개발에 민간의 창의와 자본을 참여시키지 못하고 있다. 실제로 우리나라의 택지공급실적(1982~1995)은 공공과 민간의 공급비율이 62.2 : 37.8로 나타나고 있는데, 일본의 택지공급실적(1982~1993)이 26.4 : 73.6인 것과 잘 비교가 된다.<sup>3)</sup> 이와 같은 민간부문의 역할 미약은 최종소비자인 민간건설업체와 주택구입자들의 선택의 다양성을 제약하게 된다.

셋째, 도시개발사업들이 개별화되어 있어서 사업목적과 지구특성에 따른 다양한 개발수요에 대응하지 못하고, 단일용도의 개발로 한정되고 있다. 개발수법이 다양하게 적용되지 못할 경우 개발의 결과로서의 도시 및 시가지 기능도 복잡화·다양화되기 어렵다. 이로 인해 도시의 자족성도 달성하기 어렵게 된다.

넷째, 우리나라 공간계획체계의 가장 큰 문제점이 도시계획구역안과 밖에 적용되는 법령이 다른 것과 마찬가지로 도시개발체계도 도시계획구역안과 밖에 각기 별도의 시스템으로 움직이고 있다.

3) 국토연구원, 『민간택지개발 활성화를 위한 제도개선방안』(1996, pp.65-67, 박재길·손기찬, 1997). 재인용.

#### 4. 도시개발법에 대한 평가와 한계점

이번에 제정된 도시개발법은 몇 가지로 다기화된 도시개발제도를 단순화·체계화하였고, 민간의 다양한 도시개발 수요에 부응하기 위해 민간의 도시개발의향서 제안에 의한 공모제 도입과 일정한 규모 이상의 토지를 소유할 경우 사업시행자로 참여할 수 있게 하였으며, 인허가 의제처리 등 도시개발사업 시행절차의 간소화를 달성하였고, 도시개발구역 밖의 도시기반시설 설치에도 사업시행자의 비용부담 근거를 도입하는 등 기존의 도시개발법제에 비해 진일보한 내용들이 많이 있다.

그러나 당초 의욕적인 법안 제정노력에도 불구하고 여전히 한계점이 많다. 이 한계점은 앞으로 법령 개정과 통합을 통해 제도개선을 해 나가야 할 부분이다. 이제부터 주요이슈별로 평가와 한계점을 분석해보기로 한다.

##### 1) 복합기능도시의 개발문제

도시개발법에 의한 도시개발사업은 법률의 주요골자에서 보듯이 단일기능으로 편재된 도시개발에서 벗어나 복합기능의 도시를 개발하기 위한 제도적 틀의 마련이다. 법 제2조 규정에 의하면, 도시개발사업이라 함은 “도시개발구역안에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업”으로 규정하고 있어서 복합기능 및 복합용도의 개발이 가능하도록 되어 있다(건교부, 2000, p.21). 이론대로라면 도시개발법에 의한 도시개발사업은 어떤 목적의 도시개발도 가능해질 수 있고, 이에 따라 도시개발 목적의 특별법의 입법수요는 불필요해지게 될 것이다.

이점에 있어서 우선 고려해볼 수 있는 것은 도시개발법 상의 도시개발사업이 복합기능의 도시를 만드는 사업수법으로서 타 개별법에 근거한 단일기능의 도시개발수법에 비해 제도적 차원의 경쟁력을 가지고 있는가 여부이다. 다시 말해서 도시개발의 시행주체들이 도시개발사업이란 수법을 채택할만한 장점을 많이 가지고 있는가가 중요한 포인트가 된다. 이 점에 대해

서는 나중에 상세히 다루기로 한다.

도시개발수법으로서 도시개발법 상의 도시개발사업이 실제 활성화될 수 있을 정도의 제도적 경쟁력이 있다하더라도, 문제는 실제 복합기능의 도시 또는 시가지 조성으로 이어지지 않고, 단일기능의 도시 내지 시가지조성으로 끝날 가능성은 여전히 남아있다는 점이다. 이 점은 시장수요 및 도시개발사업 시행자의 의식과 지정권자의 정책의지에 달려있다.

## 2) 도시개발체계의 종합화, 체계화문제

이번 도시개발법 제정은 도시계획적 도시개발사업의 영역 중 일단의 주택지조성사업·일단의 공업용지조성사업·시가지조성사업·토지구획정리사업 등 4개 도시개발제도를 분리해냄으로써 계획과 개발의 이원화에 진일보하였다고 볼 수 있다.

그러나 앞의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 도시계획법상의 도시개발사업과 토지구획정리사업법상의 토지구획정리사업을 통합한 데 불과하다. 특히 도시계획구역 내에서 가장 많이 이루어지는 재개발사업이나 도시주변지역에서 가장 활발히 전개되고 있는 택지개발사업 등이 통합되지 못하므로써 도시개발체계의 종합화, 체계화에는 실패했다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 앞으로 이를 반영한 도시개발법 개정작업이 조기에 착수되어야 할 것이다

## 3) 민간참여에 의한 도시개발문제

이번에 제정된 도시개발법에서 사업시행자는 토지소유자, 이들이 설립한 조합, 과밀억제권역에서 수도권외로 이전하는 법인, 또는 토목건축공사면허자 등으로 규정되어 민간부문이 참여할 수 있게 되었다.<sup>5)</sup> 지난해 1월 25일 택지개발촉진법이 개정되어 택지개발사업 시행자의 범위가 넓어졌으

4) 당초 택지개발촉진법도 통합하는 것으로 추진되었으나, 유력한 모 국회의원에 의해 택지개발촉진법 개정이 추진됨에 따라 제외되었고, 도시재개발법은 국회 심의과정에서 제외되었다.

5) 도시개발법 제11조 및 시행령(안) 제16조 참조.

나, 아직도 건설업자나 주택사업자가 공공부문과 함께 사업을 시행하는 제3 섹터 방식으로만 가능하게 된 데 비해서 상당히 진일보한 셈이다.

이러한 제도개선에도 불구하고 도시개발법 상의 도시개발사업을 통한 민간부문의 적극적 참여여부는 ‘이 수법이 사업시행의 편리성이 있는가?’, ‘개발이익이 어느 만큼 창출될 수 있는가?’에 좌우된다. 전자는 토지매입 및 수용→지구지정→실시계획 승인→제(諸) 인허가의 의제처리 수준 등에 따라 결정될 것이고, 후자는 개발과정에서 기반시설과 공공시설 비용분담의 정도, 대지 조성 및 건축물 건축 후 분양가격 등에 따라 결정될 것이다.

전자는 현행 도시개발법 규정이 절차의 단순화와 인허가의 의제처리로 인해 편리해진 측면이 있으나,<sup>6)</sup> 택지개발촉진법상의 택지개발사업, 도시개발법상의 재개발사업과는 비슷한 수준이다. 다만 민간 시행자일 경우에도 제한된 범위 내에서 토지 등의 수용 또는 사용권이 부여되기 때문에 사업 추진이 용이해진 점이 있다.<sup>7)</sup> 후자의 경우, 기반시설 설치 등에 대한 사업시행자의 비용부담은 도시개발구역 내 도로 및 상하수도시설은 지자체, 전기·가스공급시설은 당해 지역 공급자 등으로 명확해짐으로써 경감되고 있으나,<sup>8)</sup> 도시개발구역 밖의 도시기반시설의 설치비용은 시행자로 하여금 부담하게 하는 근거가 마련됨으로써 사업시행자의 비용부담이 늘어나게 되었다.<sup>9)</sup> 한편 조성토지 등의 공급은 학교용지, 공용의 청사 등의 공공시설용지를 제외하고는 경쟁입찰의 방법<sup>10)</sup>으로 할 수 있기 때문에 개발이익의 증대를 가져올 수 있다.

따라서 개발수법측면에 있어서는 이전의 도시계획법상의 도시계획사업이나 택지개발촉진법상의 택지개발사업 등 특별법상의 비도시계획사업보다 사업시행자에게 유리한 점이 더 많다고 할 수 있다.

6) 인허가의 의제처리는 농지보존, 산림보호 등의 측면에서는 부작용을 수반한다.

7) 도시개발법 제21조 참조.

8) 도시개발법 제53조, 제54조 및 시행령(안) 제68조 참조.

9) 도시개발법 제57조 및 시행령(안) 제71조, 제72조 참조.

10) 도시개발법 제25조 및 시행령(안) 제52조 참조.

## 4) 최근의 도시개발관련 정책적 이슈에 대한 대응문제

1990년대 초 규제완화라는 시대적 조류에 따라 1993년과 1994년에 집중적으로 이루어진 공간계획관련 법령 개정이후 도시·지역계획분야 및 계획행정에서 가장 심각한 현안중의 하나는 도시주변지역에서의 난개발 문제이다. 대도시권의 광역화와 함께 교통, 통신의 발달로 도시와 농촌이 기능적으로 급속하게 통합되어 가면서 도시도 아니고, 농촌도 아닌 도·농복합 성격의 지역이 등장하게 되었고, 당시의 법 및 계획체제는 이를 적절하게 대처하지 못하였다. 근교지역에서는 주변경관이나 기반시설용량에 맞지 않는 고층아파트의 입지, 환경오염방지가 쉽지 않은 산발적인 공장 입지, 러브호텔과 식품접객업소의 무분별한 입지 등의 많은 부작용이 초래되었으며, 이러한 문제는 현재까지도 지속되고 있다.

도시개발법 제3조(도시개발구역의 지정 등)에서 시·도지사는 계획적인 도시개발이 필요할 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있으며, 시행령(안) 제5조(도시개발구역의 규모)에서 도시계획구역안과 도시계획구역 밖의 지정규모를 규정하고 있다. 이것은 도시개발사업이 도시주변지역의 난개발 대책 수법으로 쓰일 수 있음을 제도화한 셈이다.

그러나 도시계획구역 밖에서 도시개발구역의 지정규모는 33만 제곱미터(10만 평) 이상에 대해서 이루어지기 때문에, 그 이하에 대해서는 여전히 준농림지 난개발 문제가 남게된다.<sup>11) 12)</sup> 또한 33만 제곱미터 이상에 대해 도시개발구역이 지정되더라도 도시개발사업 자체가 사업지구단위의 계획 및 계획적 개발수단이기 때문에 광역도시계획이나 도·농복합시 도시기본계획이 수립되어 있지 않으면 주변 및 광역적 도시계획 및 관리는 여전히 사각지

11) 다만 지정권자가 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정하는 지역에 대해서는 33만제곱미터 이하인 경우에도 도시개발구역으로 지정가능하다. 도시개발법 시행령(안) 제5조 참조.

12) 참고로 국토이용관리법 및 시행령에 의하면, 준도시지역으로 용도지역을 변경하는 경우(준농림지에서의 공동주택 건립의 경우 부지면적 10만제곱미터 이상)이 해당 당해 용도지역의 면적중 1제곱킬로미터의 범위안에서의 변경은 시·도지사가, 그 이상은 국토이용계획심의회 심의를 거쳐 건교부장관이 승인을 하게 된다.

대로 남게된다.

## 5. 추후의 과제와 개선방향

앞서 본 바와 같이 도시개발법의 제정이 계획적 개발을 위한 제도적 장치로서 한 단계 진전하였지만, 다음과 같은 방향에서 발전되어야 할 것이다.

첫째, 현재의 도시개발정책 관련 이슈인 선계획 후개발 체제 확립을 뒷받침하기 위해서는 도시계획법 및 국토이용관리법간 통합논의와 결부하여 도시개발체계가 재정비되어야 할 것이다. 이런 측면에서 도시개발법에 근거한 도시개발사업도 근본적으로 당해 지구차원의 수법이기 때문에 계획체계와 개발체계의 정합성 확보장치가 보완되어야 할 것이다.

둘째, 우리나라 도시개발체계가 수행해야할 가장 우선적 목표는 도시주변부 지역에서의 난개발을 방지하고 체계적인 도시를 개발하는 것이다. 도시개발법에 근거한 도시개발사업도 면적규모 기준 등의 문제로 인해 준농림지 난개발 문제에 완전한 해결책을 줄 수 있는 것이 아니기 때문에 기타 도시개발수법들과 함께 제도적 정비가 필요하다.

이와 같은 도시개발체계의 개선을 위한 법령 정비가 있더라도 결국은 법제도의 운용이 중요하다. 도시개발사업의 시행을 통해 복합기능도시를 조성하는데 있어서 시장수요 및 시행자의 선택은 공적 개입으로 풀 수 없는 것이나, 중앙정부와 지자체는 도시개발법 및 도시개발사업의 적극적 운용이 필요하다. 이로써 토지이용 효율화와 친환경적 도시개발을 가져올 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 건교부, 2000, 『도시개발법 시행령(안)』.
- 국회 건설교통위원회, 1999. 12., 『도시개발법안 제안서』.
- 김일환, 1999, 「도시개발법(안) 제정 추진배경 및 주요내용」, 《도시문제》.
- 대한국토·도시계획학회, 2000. 3., 「도시3법의 실과 허」, 《도시정보》통권 216호.
- 박영하, 1999, 「도시개발법 제정이 공간계획에 미치는 영향」, 《토지연구》, 여름.
- 박재길·손기찬, 1997. 12., 『도시개발법제 정비방안 연구』, 국토연구원.

