



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학전문석사 학위논문

국토계획법상
지구단위계획에 관한 연구

2018년 2월

서울대학교 대학원

법학과

박 은 정

국토계획법상
지구단위계획에 관한 연구

지도교수 김 중 보

이 논문을 법학전문석사 학위논문으로 제출함
2018 년 2 월

서울대학교 대학원
법학과
박 은 정

박은정의 법학전문석사 학위논문을 인준함
2018 년 2 월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

지구단위계획이란 통상 도로로 둘러싸인 하나의 가구(街區)를 대상으로 용도지역제 도시계획이 담지 못하는 상세한 내용을 규율하는 도시계획을 말한다. 지구단위계획은 2차원적이고 거시적인 용도지역제 도시계획과 입체적으로 개별 건축물을 규율하는 건축계획을 매개하기 위하여 도입되었다. 따라서 필지경계선까지 표현된 세밀한 도면의 형식을 띠며, 부속조항을 통하여 건축허가요건을 입체적으로 규율한다. 또한 토지이용규제뿐만 아니라 기반시설의 지정까지 함께 규율하는 동시규제방식을 취한다.

지구단위계획은 이미 도시계획이 수립되어 있는 기성시가지를 대상으로 하는 ‘변형적 지구단위계획’과 도시계획사업과 연계하여 수립되는 ‘형성적 지구단위계획’, 두 유형으로 구분된다. 국토계획법은 기성시가지 선제하는 획지와 건축허용성을 변경할 수 있는 효력을 변형적 지구단위계획에 부여하고 있지 않다. 따라서 현재 변형적 지구단위계획은 지적공부상 획지와 건축허용성을 반영하여 건축허가요건을 규율하는 데 그치고 있다. 한편 변형적 지구단위계획의 결정과 도시계획시설사업의 시행을 연계할 법적 장치가 마련되어 있지 않아 변형적 지구단위계획으로 미집행 도시계획시설이 대량 양산되고 있다.

형성적 지구단위계획은 그 내용대로 도시환경이 조성되는 효과를 가지므로 변형적 지구단위계획에 비하여 상대적으로 강력한 대외적 구속력을 가질 수 있다. 그러나 현행법은 형성적 지구단위계획구역에서 도시계획요소를 변경하고자 하는 경우 건축법, 공간정보관리법 등이 정하는 절차에 의하도록 하고 있다. 이 절차에는

도시계획적 판단이 개입될 여지가 없다.

지구단위계획은 필지단위의 규율을 하고 토지이용규제와 기반시설의 조화를 도모하는 도시계획이다. 따라서 현행 도시계획으로는 유일하게 획지, 건축허용성, 기반시설 등 모든 도시계획요소에 관한 사항을 규율할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 국토계획법은 지구단위계획의 이러한 잠재력을 충분히 살리지 못하고 있다.

주요어 : 지구단위계획, 도시계획, 토지이용규제, 기반시설, 필지, 건축허용성

학 번 : 2015-25648

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 방법과 범위	3
제 2 장 도시계획의 의의와 유형	5
제 1 절 도시계획의 의의	5
I. 건축학과 도시공학 분야에서 도시계획의 의의	5
1. 도시계획 개념 정립의 필요성	5
2. 도시계획 관련 개념의 발달 연혁	6
3. 도시계획 방법론	8
II. 도시계획에 대한 법학적 해석	10
1. 도시계획에 대한 법학적 해석의 필요성	10
2. 도시계획의 법적 개념	11
(1) 행정계획으로서 도시계획	11
(2) 행정계획과 계획재량	12
(3) 행정계획의 분류	12
가. 종합계획과 부문별계획	13
나. 상위계획과 하위계획	13
다. 구속적 계획과 비구속적 계획	13
(4) 도시계획과 재산권 제한	14
3. 도시계획의 법적 기능	15
4. 도시계획의 법적 성질	15
(1) 도시계획의 처분성	15
(2) 계획보장청구권과 계획변경청구권	16
제 2 절 도시계획의 유형	19

I. 적극적 계획과 소극적 계획	19
II. 지구단위방식과 도시단위방식	19
III. 동시규제방식과 분리규제방식	20
제 3 절 국토계획법상 도시계획의 체계	22
I. 우리나라 도시계획 제도의 변천	22
1. 도시계획 제도의 도입과 발달	22
2. 국토계획법상 도시계획 제도	23
II. 도시기본계획과 도시계획	24
1. 현행 국토계획법상 용어의 이해	24
2. 도시기본계획과 도시계획의 관계	25
III. 도시계획의 종류	26
1. 서설	26
2. 용도지역제 도시계획	26
(1) 의의	26
(2) 용도지구·구역제	27
3. 도시계획시설계획	28
4. 개발제한제 도시계획	28
5. 지구단위계획	29
제 3 장 지구단위계획의 개념과 수립절차	30
제 1 절 서설	30
제 2 절 지구단위계획 제도 도입 이전의 제도	31
I. 건축법상 도시설계 제도	31
1. 도시설계 제도의 도입과 의의	31
2. 도시설계 제도의 문제점	32
3. 도시설계 제도의 개선	33
II. 도시계획법상 상세계획구역 제도	34
1. 상세계획구역 제도의 도입과 의의	34
2. 상세계획구역 제도와 도시설계 제도의 비교	35

3. 상세계획구역 제도의 문제점	36
제 3 절 지구단위계획의 의의	38
I. 지구단위계획 제도의 도입	38
II. 지구단위계획의 특징	38
1. 지구단위계획의 형식	38
2. 지구단위계획의 대상 지역	39
(1) 지구단위계획구역의 의의	39
(2) 국토계획법상 지구단위계획의 대상 지역	40
3. 지구단위계획의 법적 지위	41
III. 지구단위계획의 내용	42
1. 개관	42
2. 토지이용규제	43
3. 기반시설의 지정	44
제 4 절 지구단위계획에 특수한 수립절차	45
I. 지구단위계획의 입안	45
II. 지구단위계획의 결정	45
제 5 절 지구단위계획과 다른 도시계획의 관계	47
I. 용도지역제 도시계획과의 관계	47
II. 도시계획시설계획과의 관계	48
III. 도시계획사업계획과의 관계	49
1. 도시계획사업의 개념	49
2. 도시계획사업계획의 의의	49
(1) 토지이용계획의 의의	49
(2) 도시계획사업계획의 수립	51
3. 도시계획사업계획과 지구단위계획	51
제 4 장 지구단위계획의 유형과 법적 효과	54
제 1 절 지구단위계획의 유형	54
I. 서설	54

II. 변형적 지구단위계획	55
III. 형성적 지구단위계획	55
제 2 절 지구단위계획과 획지	57
I. 필지를 구획하는 획지	57
II. 필지의 개념	57
III. 획지와 도시계획	58
1. 도시계획에서 획지가 가지는 의미	58
2. 필지의 분할과 병합	58
3. 획지와 지구단위계획	59
IV. 변형적 지구단위계획과 획지	59
V. 형성적 지구단위계획과 획지	61
제 3 절 지구단위계획과 건축허용성	62
I. 건축허용성의 의의	62
II. 건축허용성과 지목인 대(垓)	62
1. 지목의 의의	62
2. 대(垓)의 특권적 지위	63
III. 건축허용성을 부여하는 도시계획	64
1. 도시계획사업계획	64
2. 토지의 형질 변경	64
(1) 토지형질변경의 의의	65
(2) 토지형질변경의 허가요건과 절차	65
IV. 변형적 지구단위계획과 건축허용성	66
V. 형성적 지구단위계획과 건축허용성	67
제 4 절 지구단위계획과 건축허가요건	68
I. 도시계획에 의한 건축허가요건	68
II. 지구단위계획의 건축허가요건 규율 방식	69
제 5 절 지구단위계획과 기반시설	71
I. 기반시설 일반	71
1. 기반시설의 의의	71

2. 도시계획시설의 설치 절차	71
(1) 도시계획시설의 결정	71
(2) 도시계획시설사업의 시행	72
II. 도시계획시설과 재산권 제한	73
1. 도시계획시설의 결정과 건축행위 제한	73
2. 실시계획의 인가와 수용권	73
3. 장기미집행 도시계획시설	74
III. 기반시설의 배치와 규모를 정하는 지구단위계획	76
IV. 변형적 지구단위계획과 기반시설	76
V. 형성적 지구단위계획과 기반시설	77
제 5 장 현행 지구단위계획의 한계	78
제 1 절 현행 지구단위계획의 문제점	78
I. 서설	78
II. 성격이 다른 두 지구단위계획	78
III. 획지계획의 부재	79
IV. 건축허용성 규제의 부재	80
V. 장기미집행 도시계획시설의 양산	81
제 2 절 지구단위계획의 기능	82
I. 지구단위계획과 독일의 B-plan	82
II. 지구단위계획의 특수성	82
제 6 장 결론	84
참고문헌	86
Abstract	89

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적

지구단위계획이란 도시계획을 수립하는 지역 가운데 일부 지역의 토지이용을 보다 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관의 개선 및 양호한 환경의 확보 등 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시계획이다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제5호). 지구단위계획은 2차원적이고 거시적인 용도지역제 도시계획과 입체적으로 개별 건축물의 건축계획을 매개하는 역할을 한다. 지구단위계획이 현행 도시계획 체계에서 차지하는 특별한 위상은 인사동 및 명동 지구단위계획 성공 사례에서 쉽게 엿볼 수 있다.

지구단위계획은 위와 같은 역할 외에도 다양한 잠재력을 갖는다. 예를 들어 도시계획요소인 획지, 건축허용성 등을 규율하기 위하여는 필지 경계선까지 표현할 수 있는 세밀한 도면 형식의 도시계획이 요구된다. 지구단위계획은 현행법상 필지단위의 규율을 할 수 있는 유일한 도시계획이다. 따라서 지구단위계획은 기반시설 외 획지, 건축허용성 등 모든 도시계획요소를 규율하여 기반시설과 토지이용규제 사이 조화를 도모할 수 있다. 그러나 국토계획법은 이러한 지구단위계획의 잠재력이 살리지 못하고 있다. 지구단위계획의 잠재력을 살려 지구단위계획 제도를 더욱 잘 활용하기 위해서는 다음 두 가지에 대한 이해가 선행되어야 한다.

우선 도시계획이 가지는 의미와 도시계획의 개념 요소에 대한 이해가 선행되어야 한다. 현재 도시계획의 근거 법률인 국토계획법은 도시계획의 개념을 적극적으로 정의하지 않고 있다. 따라서 도시계획의 개념과 의미를 명확하게 하기 위해서는 도시계획 개념이 발생한 건축학과 도시공학 분야가 도시계획을 어떠한 관점에서 바라보는지 살펴볼 필요가 있

다.

또한, 현행 지구단위계획 제도의 운용 방식과 지구단위계획의 법적 효과에 대한 이해 역시 선행되어야 한다. 즉, 현행 지구단위계획 제도가 어떠한 배경에서 도입되었는지를 조사하여 지구단위계획이 목적하는 바가 무엇인지를 명확하게 하여야 한다. 그리고 현재 지구단위계획이 목적한 바를 달성하고 있는지, 나아가 목적을 달성하는 데 적합한 방식으로 제도가 운용되고 있는지를 살펴야 한다.

따라서 본 연구는 도시계획의 의의와 지구단위계획 제도에 대한 이해를 바탕으로 지구단위계획이 가지는 법적 효과를 고찰하여 지구단위계획의 더욱 나은 활용을 도모하고자 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

제1장에서는 본 연구의 목적, 방법과 범위를 제시한다.

제2장에서는 건축학과 도시공학 분야에서 바라보는 도시계획의 의의를 살피고 이를 토대로 법학적 관점에서 도시계획을 재해석한다. 또한 행정계획으로서 도시계획의 유형을 나누고 유형별로 도시계획의 특징을 정리한 뒤 이에 비추어 국토계획법상 개별 도시계획이 가지는 특성을 검토한다.

제3장에서는 지구단위계획의 법적 효과에 관하여 연구하기에 앞서 지구단위계획에 대한 일반적 이해를 위하여 우선 지구단위계획의 연원인 건축법상 도시설계 제도와 국토계획법상 상세계획구역 제도에 대하여 알아본다. 다음으로 지구단위계획 제도의 도입 이유를 조사하고 지구단위계획의 내용과 절차를 정리한다. 이 정리에 기초하여 지구단위계획 제도를 다른 도시계획 제도와 비교하는 과정을 통해 지구단위계획의 위상을 파악한다.

제4장에서는 지구단위계획에 관하여 세밀하게 이해하기 위해 지구단위계획을 변형적 지구단위계획과 형성적 지구단위계획, 두 유형으로 구분한다. 두 유형의 지구단위계획의 특성을 개관한 뒤 획지, 건축허용성, 건축허가요건, 기반시설 측면에서 두 지구단위계획이 나타내는 법적 효과와 그 차이를 연구한다.

제5장에서는 제4장에서 연구한 지구단위계획의 법적 효과를 바탕으로 획지, 건축허용성, 기반시설, 행정구제 측면에서 현행 지구단위계획 제도가 가지는 한계를 고찰한다. 그리고 지구단위계획에 기대되는 기능을 제시한다.

제6장에서는 앞의 논의를 종합하여 본 연구의 결론을 제시한다.

제 2 장 도시계획의 의의와 유형

제 1 절 도시계획의 의의

I. 건축학과 도시공학 분야에서 도시계획의 의의

1. 도시계획 개념 정립의 필요성

건축학과 도시공학에서는 도시를 관리하는 기법이나 그와 같은 기법을 연구하는 세부분야로 도시계획(Urban Planning), 도시개발(Urban Development), 도시재생(Urban Regeneration), 도시설계(Urban Design) 등의 개념(이하 ‘도시계획 관련 개념’이라 한다.)을 사용한다. 이처럼 다양한 도시계획 관련 개념이 발생한 데는 다음과 같은 이유가 있다.

도시계획 관련 개념의 발생은 사회변화에 기인한다. 도시는 인간이 자신의 의지로 만들어낸 인공 환경이자 인간의 삶을 담는 그릇으로, 도시민이 생활을 영위하는 데 필요한 여러 가지 활동을 유지하게 해주는 터전이다. 사회는 인구·물리적 측면, 사회·경제·문화적 측면, 기술적 측면 등에서 다양하게 변화한다. 도시는 이러한 사회변화에 맞춰 자신의 모습을 끊임없이 바꾼다. 건축학과 도시공학은 변화하는 사회에 보다 잘 적응할 도시를 구현하고자 늘 새로운 도시계획 방법을 제시하였다. 그리고 이는 새로운 도시계획 관련 개념의 발생으로 이어졌다.

다음 이유는 도시공학이 건축학으로부터 분리되는 과정에서 찾을 수 있다. 도시공학은 본래 역사적으로 건축학의 한 분야였으나 산업혁명을 기점으로 독자적 영역을 구축하였다. 산업혁명 이후 발생한 급격히 사회변화에 대응하여 체계적으로 도시환경을 구상할 필요가 커졌기 때문이다¹⁾. 그 과정에서 여러 중첩적 개념이 발생하였다. 그러나 도시는 결국

개별 건축행위가 집적되어 형성되는바 도시공학과 건축학은 완벽히 분리될 수 없었다. 도시공학과 건축학의 괴리를 극복하려는 과정에서 다시 다양한 스펙트럼의 개념이 발생하였다. 결국, 도시계획 관련 개념은 통일된 체계 아래 정립되지 못하였고, 이는 도시계획을 단일화된 법제도로 구현하는 데 장애가 되고 있다. 따라서 도시계획 관련 개념을 정립하여 각 개념 간의 관계를 명확히 할 필요가 있다.

2. 도시계획 관련 개념의 발달 연혁

도시계획 관련 개념의 발달은 도시계획 관련 패러다임의 변화에 대응한다. 도시계획 관련 패러다임은 보건위생과 안정이 보장된 물리적 환경을 지향하는 ‘물리적 계획 패러다임’에서 체계적이며 합리적인 도시 내 토지의 이용을 강조하는 ‘합리적 계획 패러다임’, 그리고 쇠퇴한 기성시가지의 재생과 지속가능한 도시를 목표로 하는 ‘환경 패러다임’으로 발전하였다²⁾.

현대적 의미의 도시계획은 19세기부터 시작된 도시의 산업화와 함께 탄생하였다. 산업혁명의 결과 인구가 급격히 증가하여 도시가 과밀화되자 도시환경이 매우 악화하였다. 산업혁명이 가장 먼저 일어난 런던의 정부는 도시환경을 개선하기 위하여 도로폭, 벽면선, 가구 내 공지 확보, 건물높이 등을 규제하는 건축법을 제정하고 도시계획을 수립하였다. 당시 도시계획은 조닝(zoning) 방식을 취하였을 뿐 건축물의 형태와 같은 구체적 내용을 담지 않아 매우 추상적이었다. 나아가 도시의 쾌적성(amenity), 편리성(convenience), 안정성(safety), 보건위생(sanitation)을 주요 목표로 하는 물리적 계획 패러다임에 기초한 것이었다.

합리적 계획 패러다임으로 변화한 1960년대와 1970년대 도시계획의

-
- 1) 대한민국토·도시계획학회, 『도시계획론』, 보성각, 2016, 84면.
 - 2) 고병호, 「도시 및 지역계획 분야의 학문적 동향과 연구발전과제에 관한 연구」, 『도시행정학보』 13집 2호, 한국도시행정학회, 2000. 12. 101-120면.

과제는 도시의 집적이익을 효과적으로 향유할 수 있는 도시계획을 수립하여 질적인 성장과 지역 간의 균형 발전을 도모하는 데 있었다. 도시로 인구와 산업이 집중되면 더 큰 경제, 사회, 문화적 이익이 발생하는데, 이를 집적의 이익(agglomeration economy)이라 한다. 집적의 이익은 생산비용과 도시기반시설 사용비용 등의 절감을 이유로 발생한다. 하지만 인구와 산업이 집중되면 불이익 역시 발생하는데, 주거환경의 악화, 교통체증, 도시 관리비용의 증가 등이 그 예이다. 이러한 집적의 불이익을 극복하고자 도시가 팽창하는 과정에서 도시가 무분별하게 확산하는 것을 제어하고자 등장한 개념이 ‘도시개발’이다. 도시개발이란 기성도시 외곽 또는 주변의 인구와 산업 등을 조절, 정비하여 기성도시를 확장하고, 신도시를 건설하는 등의 행위를 말한다. 이후 도시개발은 노후한 기성시가지를 정비하는 행위까지 포함하는 개념으로 확장되었다³⁾.

1980년대에는 경기침체와 도시쇠퇴에 대응하여 ‘도시재생’ 개념이 등장하였다. 도시재생은 쇠퇴한 도심지를 대상으로 하여, 사업을 통해 진행되고, 공공과 민간부문이 긴밀히 협력한다는 점에서 특징적이었다. 한편 ‘도시설계’ 개념 또한 이때 등장하였다. 1980년대 도시계획은 조닝(zoning), 즉 도시 지역을 용도에 따라 구획하는 2차원적 계획을 말하였다. 도시계획이 건축물의 형태 등 건축행위를 입체적으로 세밀히 규제하는 데 적합하지 않자 도시계획과 건축설계를 연결하는 매개체로서 도시설계 개념이 도입되었다. 도시설계는 건물군이 형성하는 공간, 건물군의 기능, 미적 형태 등에 관심을 가진다. 이는 건축설계가 개별 건축물에 주목하는 것과 구별된다.

환경 패러다임이 주목받기 시작한 1990년대 이후 도시계획은 자연과 공생하는 도시, 지속가능한 도시에 초점을 두었다. 이로써 도시계획은 새로운 도시의 건설과 개발에 한정되는 것이 아니라 새로이 건설된 도시의 관리까지 포함하는 개념으로 확장되었다.

3) 대한국토·도시계획학회, 『도시개발론』, 보성각, 2008, 57면.

이처럼 도시계획 이외 도시개발, 도시재생, 도시설계 등의 개념이 발생하였으나, 위 개념은 결국 행정주체가 직·간접적으로 건축행위를 행하거나 사인의 건축행위를 규제하여 도시환경을 개선하는 것을 목표로 한다는 점에서 모두 동일하다. 또한 도시계획과 건축설계를 대척점에 두고 양자를 연계하는 개념으로 도시설계를 정의하여 도시계획과 도시설계를 구분하는 태도는 도시계획에 있어 도시의 본질을 간과하게 할 우려가 있다. 도시는 개별 건축행위가 집적된 것이자 여러 건물군의 집합인바 도시의 본질은 건물군 사이 유기적 관계 속에서 파악되어야 하기 때문이다. 따라서 도시계획을 도시설계, 도시개발, 도시재생 등 도시계획 관련 개념 모두를 아우르는 개념으로 이해하는 것이 적절하다. 이 연구의 대상인 지구단위계획은 현재 도시계획의 일종으로 규정되어 있으나 구 건축법상 도시설계 제도에 연원을 두고 있다.

3. 도시계획 방법론

도시형태는 토지 이용, 건축물, 필지패턴, 가로패턴을 구성요소로 한다⁴⁾. 도시계획은 위 네 가지 구성요소를 재료로 토지와 시설의 밀도, 동선, 배치를 계획하는 방법에 의한다.

블록(urban block)이라 불리는 지적 단위(cadastral unit)는 필지로 나뉜다. 필지는 건축행위가 일어나는 최소단위이다. 개별 필지의 크기는 그 필지 위에 세워질 건축물의 형태와 규모를 결정하며, 건축물의 규모는 도시민의 수를 결정한다. 따라서 도시의 밀도는 필지패턴에 영향을 받는다. 필지는 합병과 분할을 통하여 다양하게 변화한다. 한편 동선은 가로패턴에 의하여 결정된다. 가로패턴은 도시 블록의 배치 형태, 블록 사이

4) Conzen, M. P. 「Alnwick, Northumberland: A Study in Town-Plan Analysis」, 『Transactions and Papers(Institute of British Geographers)』 27, Wiley, 1960, 1-122면.

의 공공공간과 이동통로 혹은 공공공간망의 배치 형태를 말한다. 한편 투과성(permeability)은 동선을 기준으로 도시의 질적 수준을 가늠하는 척도이다. 어떤 환경에서 선택 가능한 이동 경로가 다양할수록 투과성이 높다고 표현한다. 가로패턴이 작은 블록으로 구성되어 도시 입자(urban grain)가 조밀하면 이동 경로가 다양해져 투과성이 높아진다.

도시에서 토지와 시설의 배치는 교통수단의 혁신과 도시민의 생활 환경에 크게 좌우된다. 예컨대 산업도시가 등장한 20세기 초 시카고학파는 동심원 모델을 제시하였다. 동심원 모델은 상업기능을 하는 도시중심부를 둘러싸고 공장, 노동자계층의 주거지가 순차적으로 동심원을 그리며, 그 너머에 중산층의 주거지가 반지 모양으로 교외지역을 형성하는 모델을 일컫는다⁵⁾. 이 모델에서 토지의 가치는 접근성이 좋은 도시중심부가 가장 높으며 도시중심부에서 멀어질수록 감소한다. 2차 세계대전 이후에 자동차 소유의 증가로 기동성이 향상되고 도시가 급속히 교외로 확산하자 북미에서는 투과성을 높이기 위하여 다양한 도로건설을 계획하였다. 그 결과 도시는 차륜의 형태를 띠었고, 접근성이 낮은 중심부는 점차 쇠퇴하였다. 그러나 유럽은 그린벨트를 지정하여 교외에서의 개발행위를 강도 높게 규제하는 방법을 택하였다. 정보화시대로 이행하면서 도시는 더욱 분산되었다. 하지만 중심부와 교외 사이보다 교외 간 이동이 빈번해지면서 도시민의 생활 환경은 오히려 축소되었다. 현재 도시계획은 통상 압축된 여러 작은 원이 흩어진 형태를 띤다.

한편 근래 건축학에서는 도시설계를 사람을 위하여 ‘장소’를 만드는 일로 정의한다. 장소는 특정 공간과 그 공간에서 발생하는 모든 활동과 사건의 총체이다. 장소를 만드는 것은 건축적 디자인 요소인 벽면, 지붕, 기둥, 바닥 등을 언어로 발생 가능한 활동과 사건을 제안하는 작업이다.

5) Matthew Carmona·Tim Heath·Taner Oc·Steve Tiesdell, 『도시설계: 장소만들기의 여섯 차원』, 강홍빈·김광중·김기호·김도년·양승우·이석정·정재용 공역, 대가, 2010, 58-77면.

이 ‘장소 만들기 패러다임’은 도시 공간의 시각적 특성과 심미적 체험을 강조하는 ‘시각예술 패러다임’과 장소가 어떻게 사적 공간으로 전환되는지에 관심을 두는 ‘사회적 활용성 패러다임’을 종합한 것으로, 도시 공간을 심미적 대상인 동시에 인간이 활동하는 무대로 본다. 장소 만들기 패러다임은 특히 공공영역의 설계에 집중한다. 공공영역이란 일반인에게 개방된 건물의 전면 또는 건물과 건물 사이의 공간, 예컨대 길, 광장, 공원 등을 말한다. 도시설계는 공공영역에서 일어나는 모든 활동을 관리하여야 한다. 공공영역에서의 활동은 주변 건물이 어떤 용도로 쓰이는가, 즉 사적영역의 상황에 크게 영향을 받는다. 영국의 계획정책지침은 도시설계가 지향하는 7대 목표를 다음으로 보고 있다. 우선 도시설계는 ① 고유한 특징을 가지는 장소를 만들어야 하며(특징), ② 공공공간과 사적공간이 명료하게 구분되는 장소를 만들어야 한다(연속성과 위요성). 또한 ③ 외부공간이 잘 이용되는 매력적인 장소를 만들어야 하며(공공영역의 질적 수준), ④ 도달하고 지나기 쉬운 장소를 만들어야 하고(통행의 편리성), ⑤ 명료한 이미지를 가져 이해하기 쉬운 장소를 만들어야 한다(가독성). 끝으로 ⑥ 변화하기 쉬운 장소를 만들어야 하고(적응성), ⑦ 다양하고 선택의 폭이 큰 장소를 만들어야 한다(다양성)⁶⁾.

II. 도시계획에 대한 법학적 해석

1. 도시계획에 대한 법학적 해석의 필요성

도시계획은 결국 법제도를 통해 실현된다. 개별 법규를 체계적으로 제정하고 제정된 법규를 통일적으로 적용하여 ‘하나’의 법제도를 정립할 때 도시계획은 비로소 그 목표를 달성한다. 따라서 전문한 각 도시계획 관련 개념의 의미를 법학적 관점에서 재해석할 필요가 있다.

급속한 산업화와 도시화가 진행된 1970년대부터 우리나라 건축학과

6) Matthew Carmona·Tim Heath·Taner Oc·Steve Tiesdell, 위의 책, 23-28면.

도시공학 분야에서는 도시계획에 관한 심도 있는 논의를 진행하였다⁷⁾. 그러나 위 논의는 도시계획을 법제도로 환원하는 데 미흡하였다. 건축학과 도시공학 분야 전문가들은 법제도에 관한 이해가 부족함에도 불구하고 위 분야와 법학 분야 사이 교류가 활발하지 않았기 때문이다. 이는 도시계획이 의도한 방법을 사용하여 목적인 바를 이루는 데 장애가 되었다.⁸⁾

2. 도시계획의 법적 개념

(1) 행정계획으로서 도시계획

위 내용을 종합하여 볼 때 건축학·도시공학 분야의 관점에서 도시계획은 도시환경의 개선을 위하여 토지 이용, 건축물, 필지패턴, 가로패턴을 통제함으로써 도시의 밀도, 동선, 배치를 규율하는 계획이라 할 수 있다.

토지 이용의 규제를 위해서는 도시 지역을 구획하고 용도를 지정하여야 한다. 또한 건축물의 규제를 위해서는 우선 도시를 구성하는 최소단위인 필지가 건축이 가능한 필지인지를 규정하여야 하며, 건축할 수 있는 필지라면 건축법 제11조에 따라 건축허가를 받기 위하여 어떤 건축요건을 충족하여야 하는지를 정하여야 한다. 그리고 가로패턴은 도로나 공공영역 등 기반시설을 설치하여 규제할 수 있다. 따라서 위 도시계획의 개념을 법적 개념으로 환원하여 보면 도시계획이란 “도시 내 토지의 합리적 이용을 위해 용도지역과 기반시설 및 건축단위를 설정하며, 각 건축단위의 건축허용성과 건축허가요건을 규율하는 행정계획”이라 할 수 있다⁹⁾.

7) 정용국·황희연, 「한국과 중국의 도시계획제도변천에 관한 비교연구」, 『대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집』, 2003. 10. 141면.

8) 한상훈, 『도시계획 체계구축의 법적 과제에 관한 연구』, 2014, 12면.

9) 김종보, 『건설법의 이해』, 피데스, 2013, 196면.

(2) 행정계획과 계획재량

행정계획은 행정주체가 장래 일정기간 내에 도달하고자 하는 목표를 설정하고 그를 위하여 필요한 수단들을 조정하고 통합하는 작용, 또는 그 결과로 설정된 활동기준이다. 일반적인 행정행위가 조건 명제 방식의 법령에 근거하는 것과 달리 행정계획은 목적·수단 명제 방식을 취한다. 따라서 행정주체가 행정계획을 책정하는 데 있어 상대적으로 광범위한 형성의 재량을 가지는데 이를 ‘계획재량’이라 한다¹⁰⁾. 행정주체에 계획재량이 인정되는 한 행정계획이 위법사유가 있어 취소되거나, 또는 중대하고 명백한 하자가 있어 무효가 되는 경우는 찾아보기 어렵다. 대법원 역시 행정계획에 관하여 관계 법령에는 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 관하여는 별다른 규정을 두고 있지 않아 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다고 판시한 바 있지만 이를 일반적인 행정재량과 구별하는지는 명확하지 않다¹¹⁾.

계획재량은 형량명령에 의하여 통제된다. 형량명령이란 행정계획에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 형량하여야 한다는 명령을 말한다. 만약 행정주체가 ①이익형량을 전혀 행하지 아니하거나(형량의 해태), ②이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함하여야 할 사항을 누락한 경우(형량의 흠결), 또는 ③이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우(오형량)에는 행정계획 결정에 형량의 하자가 있어 위법하다고 본다.¹²⁾

(3) 행정계획의 분류

10) 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 195면.

11) 대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결.

12) 대법원 2012. 1. 12. 선고 2010두5806 판결.

가. 종합계획과 부문별계획

행정계획은 계획대상의 종합성·개발성을 기준으로 종합계획과 부문별 계획으로 구분된다¹³⁾. 종합계획은 종합적이며 전반적인 사업에 관한 계획을 말하며, 부문별계획은 특정지역 또는 특정사업에 관한 계획을 말한다. 전자의 대표적 예로는 국토 전체를 대상으로 하는 국토종합계획이 있으며, 후자에는 도시계획이 있다.

나. 상위계획과 하위계획

어떠한 행정계획이 다른 행정계획을 수립하는 데 기준이 되는 경우 그 계획을 상위계획, 이 계획을 기준으로 수립한 계획을 하위계획이라 한다¹⁴⁾. 도시계획법상 도시계획은 본래 도시기본계획과 좁은 의미의 도시계획(이하 ‘도시계획’이라 한다.)으로 이분되었는데¹⁵⁾, 이때 도시기본계획은 상위계획, 도시계획은 하위계획에 해당하였다. 그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다.)」에서는 도시계획을 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구분한다. 도시·군관리계획은 도시·군기본계획에 부합하여야 하는바(국토계획법 제25조 제1항), 현행법상 도시·군기본계획은 도시·군관리계획의 상위계획, 도시·군관리계획은 도시·군기본계획의 하위계획에 해당한다.

다. 구속적 계획과 비구속적 계획

행정계획은 효력에 따라 구속적 계획과 비구속적 계획으로 나뉘며 후자는 다시 유도적 계획과 단순정보제공적 계획으로 나뉜다¹⁶⁾. 우선 유도적 계획이란 그를 따를 경우 수익적 조치를 예정하거나 혹은 그에 반할

13) 김동희, 앞의 책, 187면.

14) 김동희, 앞의 책, 188면.

15) 김중보, 앞의 책, 193면.

16) 김동희, 앞의 책, 187면.

경우에 불이익 조치를 예정하여 당해 계획의 실현을 유도하는 행정계획을 말한다. 한편 단순정보제공적 계획이란 사회·경제 등 분야의 현재 상태나 예상되는 장래의 상태 등에 관한 정보를 제공하는 계획을 뜻한다. 단순정보제공적 계획과 유도적 계획은 국민에 대한 법적 구속력을 가지지 않는다. 이와 대비되어 수범자를 법적으로 구속하는 계획을 구속적 계획이라 한다.

앞서 본 것과 같이 도시계획을 도시계획법에 의한 분류 방식에 따라 도시기본계획과 도시계획으로 이분할 때 전자는 비구속적 계획으로서 행정내부적 구속력만을 가지지만, 후자는 구속적 계획으로서 대외적인 법적 구속력을 가진다고 본다¹⁷⁾. 한편 현행법상 도시·군관리계획에 반하는 건축행위를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있는바(국토계획법 제141조) 도시·군관리계획은 법적 구속력을 가지는 구속적 계획이라 할 수 있다.

(4) 도시계획과 재산권 제한

도시의 물리적 형태는 개별 건축행위가 결합된 결과이다. 토지를 소유하는 자는 원칙적으로 그 토지 지상에 자기 뜻대로 건축물을 건축할 수 있는 자유를 가진다. 이 ‘건축의 자유’는 토지소유자가 그 토지를 직접적·배타적·전면적으로 지배하여 사용·수익·처분할 수 있는 사법상 권리, 즉 소유권에 기인한다. 따라서 공권력의 주체가 사인의 건축행위를 규제하는 것은 소유권을 제한하는 것이며, 소유권은 물권에 해당하는바 헌법상 기본권인 재산권을 제한하는 것이다. 헌법상 기본권은 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없다(헌법 제37조 제2항).

17) 김종보, 앞의 책, 193면.

도시계획의 실현은 공권력의 주체가 적극적으로 유형적·물리적 시설을 설치하거나, 소극적으로 사인의 토지 이용을 규제(구속적 계획) 또는 일정한 방향으로 유도(유도적 계획)하는 방법에 의한다. 두 방법은 모두 대상 토지를 소유하는 자의 건축의 자유를 제한한다는 점에서 같다. 따라서 건축의 자유를 제한하는 도시계획은 헌법상 재산권을 제한하는 공권력의 행사에 해당하는바, 첫째로 토지의 합리적 이용이라는 ‘공익’을 위하여야 하며, 둘째로 입법기관이 입법절차에 따라 법률의 형식으로 정한 형식적 의미의 ‘법률’에 근거하여야 한다. 또한 입법자는 법률의 내용을 명확히 하여 수범자의 예측가능성을 보장하여야 한다.

3. 도시계획의 법적 기능

도시계획은 토지의 이용관계를 교란하는 건축물의 출현을 통제하고, 도시에 필요한 기반시설을 확충한다. 전자를 ‘토지이용규제’, 후자를 ‘기반시설의 지정’이라 한다. 토지이용규제와 기반시설의 지정을 위하여 도시계획은 ① 용도지역을 지정하는 등 대상지역의 법적 성격을 확정하고, ② 기반시설을 설치·정비 또는 개량하며, ③ 건축단위인 필지의 형태·크기를 설정하고, ④ 이로써 설정된 개별 필지의 건축허용성을 결정하며, ⑤ 추상적으로 건축허용성이 부여된 각 필지에 대하여 구체적인 건축허가요건을 정하여 건축의 자유를 제한하는 것을 내용으로 한다.

4. 도시계획의 법적 성질

(1) 도시계획의 처분성

처분은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부를 말한다(행정소송법 제2조 제1호). 처분은 행정행위로서 공정력, 불가쟁력 등 다양한 법적 효력이 인정된다. 즉, 행정행위는 위법하더라도 하자가 중대하고 명백하여 당연 무효가 아닌 한 원칙

적으로 권한 있는 기관에 의하여 취소되기 전까지 유효한 것으로 통용된다(공정력). 또한 일정한 기간의 경과 또는 기타의 사유가 있을 때 상대방 등이 더는 그 효력을 다룰 수 없다(불가쟁력).

대법원은 도시·군관리계획이 고시되면 도시계획구역 안의 토지나 건물 소유자의 토지형질변경, 건축물의 신축, 개축 또는 증축 등 권리행사가 일정한 제한을 받게 되므로 도시·군관리계획결정이 개인의 권리 또는 법률상 이익을 규제하는 효과를 가져오는 행정청의 처분에 해당한다고 판시하였다¹⁸⁾. 도시계획을 처분으로 보면 도시계획에 대한 항고소송을 적법하게 제기할 수 있어 상대방은 권리를 구제받는 데 유리해진다. 그러나 처분은 공정력과 불가쟁력을 가지는바, 도시계획의 효력을 90일의 제소기간 내 취소소송으로 다투지 않으면 하자가 중대하고 명백하여 당연 무효가 되지 않는 한 도시계획은 유효하게 되어 권리구제에 불리할 수 있다.

(2) 계획보장청구권과 계획변경청구권

행정계획은 법적 안정성 측면에서 국민의 신뢰를 보호하여야 할 필요가 있다. 그러나 한편으로는 사회의 변화를 수용할 신축성 역시 요구된다. 계획보장의 문제는 위 상충하는 요구를 어떻게 조율할 것인가와 관련된다.

법적 안정성의 요구와 관련하여서는 국민에게 계획의 존속과 이행을 청구할 수 있는 권리, 즉 계획보장청구권을 인정할 것인지 문제 된다. 원칙적으로 계획존속청구권은 인정되지 않는다. 일반적인 계획존속청구권을 인정하면 계획변경에 의해 달성할 수 있는 공익이 배제되기 때문이다. 대법원은 행정청이 용도지역을 자연녹지지역으로 지정·결정하였다가 그보다 규제가 엄한 보전녹지지역으로 지정·결정하는 내용으로 도시계획

18) 대법원 1982. 3. 9. 선고 80누105 판결.

을 변경한 사안에서 행정청이 자연녹지지역으로 결정한 것만으로는 결정 후 토지 소유권을 취득한 자에게 그 결정을 유지하거나 보전녹지지역으로 변경하지 않겠다는 취지의 공적 견해표명을 한 것으로는 볼 수 없다고 판시하여¹⁹⁾, 계획존속청구권 외에 신뢰의 원칙이 적용될 여지까지 배제하였다. 그러나 구속력을 가지는 행정계획의 경우 행정청이 행정계획에 반하는 처분을 할 수 없으며 계획이행청구권을 인정할 수 있다. 다만 행정계획에 반하지 않는 처분을 할 것을 요구할 수 있는 권리와 행정계획의 신속한 집행을 요구할 수 있는 권리는 별개임을 유의하여야 한다. 계획집행청구권을 일반적으로 인정하기는 어려울 것이나 법률에 의하여 행정청에 계획집행의무가 부과되어 있고 당해 법률이 사익보호성을 가진다면 이를 인정할 수도 있을 것이다. 또한 계획존속청구권과 계획집행청구권이 인정되지 않는다고 하여도 이와 별도로 개별법의 규정에 따라 손해배상 또는 손실보상청구권을 행사할 수 있다.

한편 대법원은 종래 계획변경청구권을 인정하지 않다가 최근 들어 장래 일정한 기간 내에 관계 법령이 규정하는 시설 등을 갖추어 일정한 행정처분을 구하는 신청을 할 수 있는 법률상 지위에 있는 자의 국토이용계획변경신청을 거부하는 것이 당해 행정처분 자체를 거부하는 결과가 된다면 예외적으로 그 신청인에게 국토이용계획변경을 신청할 권리가 있다고 판시하여 태도를 바꾸었다²⁰⁾. 이러한 태도는 국민에게 법규상 또는 조리상의 신청권을 인정하는 것으로, 국민은 신청에 대한 거부행위를 항고소송으로 다툴 수 있게 된다. 참고로 대법원은 도시계획구역 내 토지 등을 소유하고 있는 주민에게 도시계획입안을 요구할 신청권도 인정하였는데²¹⁾, 그 이유로 국토계획법 제26조 제1항이 이해관계자를 포함한 주민은 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항(제1호), 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항(제2호), 용도지구의 지정 및 변경에 관한 사항(제3호)에 관하여 도시계획의

19) 대법원 2005. 3. 10. 선고 2002두5474 판결.

20) 대법원 2003. 9. 23. 선고 2001두10936 판결.

21) 대법원 2004. 4. 28. 선고 2003두1806 판결.

입안을 제한할 수 있다고 규율하고 있으며, 입안제안을 받은 입안권자는 그 처리결과를 입안자에게 통보하도록 규정하고 있음을 들었다.

제 2 절 도시계획의 유형

I. 적극적 계획과 소극적 계획

행정주체가 직접 도시개발, 도시재생 등의 사업을 시행할 때 도시계획을 적극적 계획이라 하며, 이와는 달리 사업의 시행을 예정하지 않고 장차 토지소유자에 의하여 이루어질 건축행위의 한계를 정하는 도시계획을 소극적 계획이라 한다²²⁾. 적극적 계획의 예로는 도시개발법상 도시개발구역 및 개발계획, 도시정비법상 정비구역 및 정비계획, 택지개발촉진법상 택지개발예정지구 지정, 국토계획법상 도시계획시설계획 등이 있다. 반면 소극적 계획에는 용도지역제 도시계획과 지구단위계획 등이 있다.

적극적 계획은 사업 시행에 따른 물리적·유형적 시설의 설치를 예정하므로 대상 지역의 토지소유자가 가지는 소유권을 박탈한다. 적극적 계획에 따라 사업이 시행된 뒤 등기와 지적 정리까지 마쳐지면 대상 지역은 소극적 계획의 대상이 되어 관리된다. 현행 국토계획법에 따르면 행정주체는 개발사업 대상 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정할 수 있으며, 나아가 도시정비사업 및 택지개발사업이 끝난 후 10년이 지난 지역을 지구단위계획구역으로 지정할 의무가 있다(국토계획법 제51조).

II. 지구단위방식과 도시단위방식

도시계획은 대상 지역의 범위를 기준으로 지구단위방식과 도시단위방식으로 나뉜다. 지구단위방식이란 도시 중 일부 특징적인 지역을 대상으로 하는 경우를 말한다. 지구단위방식은 당해 지역의 특수성을 반영하는 도시계획을 수립할 수 있다는 장점이 있다. 반면 도시단위방식은 도시 전체를 대상으로 한다. 국토계획법은 도시단위방식인 지역제와 지구단위

22) 김종보, 앞의 책, 299면.

방식인 지구제와 지구단위계획을 모두 운용하고 있다.

Ⅲ. 동시규제방식과 분리규제방식

앞서 본 바와 같이 도시계획은 크게 토지이용규제와 기반시설의 지정을 내용으로 한다. 비교법적으로 하나의 도시계획이 토지이용규제와 기반시설의 지정 모두를 규율하는 경우가 있는 반면, 양자를 별도의 도시계획으로 규율하는 경우가 있다. 전자를 동시규제방식, 후자를 분리규제방식이라 한다.²³⁾

독일의 건설기준계획은 상위계획인 F-plan과 하위계획으로 대외적 구속력을 가지는 B-plan으로 구성된다. F-plan은 하나의 도면과 계획 설명서에 토지이용규제와 기반시설 계획의 내용이 모두 포함되어 있다. B-plan은 F-plan을 기준으로 수립되는데, 이 역시 기반시설의 지정과 토지이용규제를 동시에 규율한다. 따라서 토지이용규제를 위하여 B-plan을 수립하려면 반드시 도시계획시설계획이 함께 이루어져야 한다. 건설기준계획이 수립되지 않은 지역은 건축행위가 전면적으로 금지된다.

미국은 원칙적으로 분리규제방식을 따라 토지이용규제를 위한 도시계획으로 ‘지역제(Zoning)’, 기반시설의 지정을 위한 도시계획으로 ‘공도제(公道制)’를 각 시행하고 있다. 지역제는 도시를 여러 지역으로 구획한 뒤 각 지역에 차등을 두어 건축물의 용도를 제한한다. 한편 공도제에서 행정주체는 기반시설의 설치를 예정하는 Official Map을 작성하여야 한다. Official Map이 작성되어 현재 또는 장래에 도로, 학교 및 공원 등 기반시설이 설치될 토지가 정하여지면 당해 토지소유자는 건축의 자유를 제한받으며, 궁극적으로는 토지를 수용 당한다. 그러나 미국이 엄격하게 분리규제방식만을 채택한 것은 아니다. 예를 들어 지역제 역시 기반시설

23) 최종권, 「도시계획시설에 관한 공법적 연구」, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2014. 8. 116면

에 관한 내용을 포함하는데, 이로써 건축물과 도로 사이 거리 등을 보다 효율적으로 규제한다. 또한 공동제와 지역제의 상위계획인 도시기본계획(Master Plan) 제도를 도입하여 공동제와 지역제가 상호보완적으로 조정될 수 있게 하였다.

제 3 절 국토계획법상 도시계획의 체계

I. 우리나라 도시계획 제도의 변천

1. 도시계획 제도의 도입과 발달

도시계획 제도는 1934년 공포된 「조선시가지계획령」에 처음 도입되었다. 조선시가지계획령은 총 3장으로 구성되었는데, 제2장에서는 지역·지구의 지정과 건축물 등의 제한에 관하여 규율하였으며 제3장에서는 토지구획정리 등에 관하여 규율하였다. 조선시가지계획령은 해방 이후 「시가지계획령」으로 명칭이 바뀌었다가 1962년 「건축법」과 「도시계획법」으로 분리되었다. 건축법과 도시계획법이 시가지계획령으로부터 분리·제정된 것은 경제적 빈곤, 주택·교통문제, 기반시설의 미비 등 1960년대 도시의 과밀화 문제를 해결하기 위해서였다. 도시계획법은 1970년대 급속히 이루어진 산업화와 도시화에 대응하여 1971년 전면 개정된 후, 1981년 다시 전면 개정을 거친 뒤, 1991년 광역화와 지방자치 실시의 시대적 여건을 반영하여 다시 크게 개정되었으며, 마지막으로 2000년 전면 개정되었다²⁴⁾. 위 개정 과정을 새로운 도시계획 제도의 도입, 도시계획 권한의 배분, 도시계획의 민주화 등의 기준에서 정리하면 다음과 같다.

우선 도시계획법은 조선시가지계획령이 규율하였던 지역·지구제에 더하여 여러 새로운 도시계획 제도를 도입하였다. 예컨대 1971년 개정에서는 도시의 무질서한 확산을 제어하고자 개발제한구역 등의 구역제를 신설하였다. 나아가 1991년에는 토지이용의 합리화와 도시미관의 증진을 위하여 택지개발예정지구·공업단지·재개발구역 등 일정한 지역에 건축할 수 있는 건축물의 용도와 규모를 정하는 상세계획구역 제도를 신설하였다.

24) 정용국·황희연, 앞의 논문, 141면.

또한 행정 형태가 중앙집권형에서 점차 지방분권형으로 변화하자 도시계획 권한의 주체를 변경하였다. 건설부장관의 권한이었던 도시계획 입안권은 1971년 시장·군수의 권한으로 변경되었다. 그리고 1981년 도시계획법은 도시기본계획 제도를 도입하면서 시장·군수가 건설부장관이 승인한 도시기본계획에 부합하는 도시관리계획을 입안하도록 정하였다. 1991년에 이르러는 건설교통부장관이 가지던 대부분의 도시계획 권한이 시·도지사에게 위임되었다.

도시계획의 민주화를 위하여 도시계획 수립 절차 역시 변경되었다. 제정 당시 중앙도시계획위원회를 신설하여 도시계획을 결정할 때 중앙도시계획위원회의 의결을 거치도록 하였던 도시계획법은 이에 더하여 1971년 지방도시계획위원회를 신설하였다. 그리고 1981년 개정된 도시계획법은 주민참여를 제도화하여 지역주민이 공청회 등 의견개진의 기회를 가지도록 하였으며, 1991년 개정에서는 건설교통부장관이 도시기본계획을 승인할 때 미리 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하는 조항이 추가되었다. 한편 1971년 도시계획법은 도시계획결정·고시 후 2년 내 지적고시를 하도록 규율하고, 이 기간에 승인신청이 이루어지지 않는 경우 도시계획이 효력을 상실하게 하여 장기미집행 도시계획으로 인한 재산권 피해를 최소화하고자 하였다. 같은 이유에서 2000년 개정에는 일몰 제도가 도입되었다.

2. 국토계획법상 도시계획 제도

국토계획법은 도시계획법과 「국토이용관리법」을 통합하여 2002년 제정되었다. 이로써 종전에 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역은 도시계획법으로, 비도시지역은 국토이용관리법으로 관리하던 것이 일원화되었다. 국토계획법은 2003년 1월 시행되었다.

국토계획법에 의하면 도시·군관리계획(도시계획법상 도시계획에 대응하는 개념이다²⁵⁾)은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음의 계획을 말한다(국토계획법 제2조 제4호).

- 가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
- 나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
- 다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
- 라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획
- 마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
- 바. 입지규제최소지역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 입지규제최소구역계획

즉, 국토계획법은 도시계획의 개념을 적극적으로 정의하지 않고 도시계획에 해당하는 계획을 나열하는 데 그치고 있다.

II. 도시기본계획과 도시계획

1. 국토계획법상 용어의 이해

도시계획법에서 도시계획을 상위계획인 도시기본계획과 하위계획인 도시계획으로 분류한 것은 전술하였다. 그러나 2003년 시행된 국토계획법은 위 분류 체계에 변형을 가하여, 도시계획을 도시관리계획과 도시관리계획의 상위계획인 도시기본계획을 포괄하는 개념으로 정의하였다(국토계획법 제2조 제2, 3, 4호). 이때 도시관리계획은 대외적 구속력을 가지는 구속적 계획에 해당하는 반면 도시기본계획은 행정내부적 효력만

25) 자세한 설명은 제2장, 제2절, II, 1. 국토계획법상 용어의 이해 참고.

을 가지는 것으로 해석되었으므로, 도시관리계획은 종래의 도시계획에 대응하는 개념으로 볼 수 있다. 한편 국토계획법은 2011년 개정으로 도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 등 명칭을 각 도시·군계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획으로 변경하였다. 이는 “도시계획”으로 표기할 경우 도시계획의 내용에 군 단위의 토지이용규제가 누락될 것을 우려하였기 때문으로 보인다. 그러나 본 연구에서는 종전 용례에 따라 도시·군관리계획을 도시계획, 도시·군기본계획을 도시기본계획으로 표기한다. 표기를 단순화하면 서술이 용이할 뿐만 아니라, 도시계획에서 “도시”는 추상적 개념으로 행정적 개념인 ‘시’와 동일하지 않고, 국토계획법상 도시관리계획이 가장 중요한 도시계획에 해당하기 때문이다²⁶⁾.

(2) 도시기본계획과 도시계획의 관계

도시기본계획은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획이다(국토계획법 제2조 제3호). 국토교통부장관을 포함한 관계행정기관의 장과 협의한 후 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사가 수립하고 확정한다. 국토계획법 시행령 제14조는 규모가 작은 일부 지역 이외 모든 시, 군에서 도시기본계획을 수립하도록 의무화하고 있다. 도시기본계획수립지침은 기본구상을 마련하고, 부문계획과 집행 관리 계획을 수립하도록 규율하고 있다. 기본구상에서는 도시기본계획의 목적과 원칙을 세우고, 자연·인문 환경과 토지이용 및 인구·경제 환경 등 지표설정과 공간구조를 설정하여야 한다. 그리고 부문별 계획은 토지이용, 기반시설, 도시 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관과 미관 등의 내용을 담아야 한다. 마지막으로 집행 관리 계획은 계획의 실행 방안을 마련하여야 한다. 도시기본계획은 도시의 장기적인 개발방향과 미래상을 제시하는 것에 불과하며 직접적으로 국민의 법적 지위에 영향을 미치지 않고 행정내부적 효력만을 가진

26) 김종보, 앞의 책, 193-194면.

다. 도시계획은 도시기본계획을 지침으로 하여 수립된다. 도시기본계획을 표현하는 도시기본구상도가 1:25,000에서 1:50,000의 축척을 가지는 반면 도시계획도는 1:500에서 1:1,000의 축척을 가져 보다 상세하다.

도시기본계획 제도는 당시 중앙정부가 임명한 시장, 군수의 근무 기간이 짧아 도시계획의 변경이 너무 잦고, 도시계획의 입안이 자의적으로 이루어지자 이를 막기 위하여 도입되었다. 따라서 초기 도시기본계획은 전문가들이 과학적 기법을 사용하여 그려낸 청사진의 역할을 하였다. 그러나 1980년대 후반 이후 민주화, 분권화가 진행되어 지방자치가 활성화 되자 도시기본계획은 고정된 미래상을 제시하는 기능을 하는 대신 시장, 군수가 도시계획 관련 정책을 검토할 수 있는 기준으로 변모하였다²⁷⁾.

Ⅲ, 도시계획의 종류

1. 서설

국토계획법상 도시계획은 크게 용도지역제 도시계획, 도시계획시설계획, 개발제한제 도시계획, 지구단위계획으로 분류된다. 연혁적으로 용도지역제 도시계획과 도시계획시설계획 먼저 도입되었으며 후에 개발제한제 도시계획과 지구단위계획이 도입되었다.

2. 용도지역제 도시계획

(1) 의의

용도지역제 도시계획은 도시를 용도에 따라 주거지역, 상업지역, 공업지역, 농업지역 등의 지역으로 구획하고, 각 지역의 성격에 따라 건축허가요건을 규율하여 건축물의 용도와 형태를 규제하는 도시계획을 말한

27) 대한국토·도시계획학회, 앞의 책(도시계획론), 118면.

다. 1934년에 제정된 조선시가지계획령과 1962년 조선시가지계획령로부터 분리·제정된 도시계획법에 의한 초기 도시계획은 용도지역제 도시계획만을 의미하였다.

(2) 용도지구·구역제

국토계획법은 용도지역 이외에 용도지구·구역 제도를 운용하고 있다. 도시단위방식의 도시계획에 해당하는 용도지역제과는 달리 용도지구·구역제는 지구단위방식의 도시계획에 해당한다. 용도지역제는 도시 전체를 주거·상업·공업·녹지지역으로 구획하는 제도로 하나의 지역이 두 개의 용도지역으로 중복 지정될 수 없다. 그러나 지역과 지구, 지구와 지구는 중첩하여 지정될 수 있다. 용도지구제 도시계획은 용도지역제 도시계획에 의한 제한을 강화 또는 완화하며, 용도구역제 도시계획은 다시 용도지구제 도시계획에 의한 제한을 강화·완화하는 기능을 수행한다(국토계획법 제2조 제16, 17호). 실무는 용도지구제가 용도지역제를 보완하는 것으로 이해한다²⁸⁾. 즉, 용도가 지정된 지역의 면적이 상당히 넓음에도 불구하고 당해 지역 전체를 획일적으로 규율하는 문제를 극복하고자 용도지구제를 운용하고 있다. 용도구역제는 인구 및 산업의 도시집중과 그에 따른 무질서한 시가화를 방지하고 계획적, 단계적으로 시가지를 조성하기 위하여 지정하는 것으로 용도지역·지구제와는 설정 배경을 달리 한다. 그러나 용도구역제와 용도지역·지구제는 모두 건축물의 형태와 용도 등 대상 지역에 적용될 건축허가요건을 정한다는 점에서 유사하다.

한편 국토계획법은 지구단위방식의 도시계획으로 용도지구제 외 지구단위계획 제도를 운용하고 있다. 건축허가요건만을 규율하는 용도지구제와 달리 지구단위계획은 획지, 기반시설 등의 내용을 포괄한다. 따라서 지구단위계획은 대상 지역의 규모 면에서는 용도지구제와 유사할지 몰라도 용도지구제 도시계획과는 다른 성격의 도시계획임을 유의하여야 한

28) 윤혁경, 『알기 쉽게 풀어쓴 건축 법 이야기』, 기문당, 2010, 219면.

다.

2. 도시계획시설계획

도시계획시설계획은 도로, 공원과 같이 도시민의 생활에 기초가 되는 기반시설이 설치될 지역의 위치와 면적을 정하는 도시계획을 일컫는다²⁹⁾. 도시계획시설계획과 용도지역제 도시계획, 두 제도만 운용되던 도시계획 제도 도입 초기에는 도시계획시설계획만이 필지단위의 규율을 하였다.

국토계획법은 제2조 제6호에서 위 시설을 기반시설이라 정의하고, 같은 조 제4호 다목에서 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획을 도시계획의 일종으로 정의한다. 기반시설을 설치하기 위해서는 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시계획으로 결정하여야 하며(국토계획법 제43조 제1항 전문), 기반시설이 도시계획으로 결정되면 도시계획시설이 된다(국토계획법 제2조 제7호). 위 결정이 고시되면 기반시설의 설치 목적에 부합하지 않는 건축물의 건축과 토지형질변경이 금지된다. 한편 도시계획시설을 설치하는 절차는 실시계획의 작성에서 시작된다(국토계획법 제88조). 실시계획이 인가·고시된 이후 대상 지역 내 토지가 수용된다.

3. 개발제한제 도시계획

소위 그린벨트라 불리는 개발제한제 도시계획은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하기 위하여, 또는 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있는 때 수립하는 도시계획으로(국토계획법 제38조), 1971년 개정된 구 도시계획법 제21조에 처음 도입되었다. 개발제한구역으로 지정된 토지에서는 개발행위가 허용되지 않는다. 즉, 건

29) 김종보, 앞의 책, 200면.

축허용성을 부여하는 형질변경허가와 건축물의 신축이 금지되고, 건축물의 증·개축 역시 크게 제한된다. 이러한 제한은 개발제한제 도시계획이 수립된 지역 전체에 일률적으로 적용된다. 국토계획법은 개발제한제 도시계획을 용도구역제에 포함하고 있다(국토계획법 제2조 제4호 나목). 그러나 개발제한제 도시계획은 구역을 지정하는 것에서 그치며 일반적인 도시계획의 내용을 담지 않는다는 점에서 용도구역제 도시계획과 성격을 달리한다.

4. 지구단위계획

앞서 본 용도지역제 도시계획은 소극적 도시계획으로서 대상 지역의 성격을 규정하고 그에 적합한 건축허가요건만을 설정할 뿐, 도시의 밀도나 도시 조직의 형태, 개별 필지의 성질 등을 보다 정교하게 규제하는 데는 미흡하였다. 이러한 문제를 해결하고자 1980년 개정된 구 건축법은 제8조의2에 도시설계 제도를, 1991년 개정된 구 도시계획법은 제20조의3에 상세계획구역 제도를 각 신설하였다. 특히 상세계획구역 제도는 독일의 지구단위계획 제도(B-plan)와 1980년 구 일본도시계획법에 도입된 지구계획제도를 본뜬 것이었다. 위 구 건축법상 도시설계 제도와 구 도시계획법상 상세계획구역 제도는 2002년 국토계획법이 제정됨과 동시에 국토계획법상 지구단위계획으로 통합되었다.

제 3 장 지구단위계획의 개념과 수립절차

제 1 절 서설

지구단위계획은 통상 도로로 둘러싸인 하나의 가구(街區)를 대상으로 용도지역제 도시계획이 담지 못한 상세한 내용을 담은 도시계획을 의미한다.

지구단위계획은 구 도시계획법상 상세계획구역 제도와 구 건축법상 도시설계 제도에 연원을 두고 있다. 용도지역제 도시계획은 규율 밀도가 낮아 사인의 건축행위를 상세하게 규제하는 데 한계를 보인다. 도시계획법은 이를 보완하고자 1991년 상세계획 제도를 도입하였다. 상세계획구역 제도는 1980년 일본도시계획법에 도입된 지구계획 제도를 본뜬 것이며, 일본의 지구계획은 독일의 지구상세계획(B-plan)에 기초한 것이다. 그러나 상세계획구역 제도가 1980년대 초반 건축법에 도입된 도시설계 제도와 중첩된다는 논란이 일자 도시계획법은 2000년 전부 개정을 통해 위 두 제도가 통합하여 지구단위계획 제도를 신설하였다.

제 2 절 지구단위계획 제도 도입 이전의 제도

I. 건축법상 도시설계 제도

1. 도시설계 제도의 도입과 의의

1970년대 급속한 경제 성장이 이루어지면서 도시가 양적으로 팽창하였으나 도시의 질적 수준은 현저히 낮아졌다는 비판이 일어났다. 도시환경의 질적 수준을 제고하기 위해서는 입체적 도시계획으로의 전환이 필요하였다. 특히 2차원적이고 거시적인 용도지역제 도시계획과 건축법이 다루는 개별 건축행위 사이 공백을 메울 도시계획적 규제수단이 필요하였다. 그리고 이러한 규제수단은 상대적으로 좁은 지역을 대상으로 하여 지역적 맥락과 특수성을 반영할 수 있어야 했다³⁰⁾.

도시설계 제도는 1980년 건축법에 처음 등장하였다. 구 건축법 제8조의2 ‘도심부내의 건축물에 대한 특례규정’에 의하면 시장 또는 군수는 도심부 또는 간선도로변 등에 필요하다고 인정하는 경우 도시설계를 수립할 수 있었는데(제1항), 이때 도시설계는 도시의 기능 및 미관의 증진을 위한 장기 종합적 계획으로서 도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용계획 등을 구체화하고 건축물의 공공시설의 위치·규모·용도·형태와 공간의 활용 등에 관한 내용을 담아야 했다(제2항). 그리고 시장 또는 군수가 도시설계를 작성하면 건설부장관이 승인을 하였다(제3항). 도시설계가 수립되고 공고된 구역 내에서 건축하는 건축물은 도시설계에 적합하여야 했다.

1980년 서울시가 작성한 도시설계 실무교육 교재는 도시설계를 ‘도시내의 특정부분지역을 대상으로, 그 지역의 특수한 여건에 맞추어 입체적

30) 양운재, 「도시관리수단으로서의 지구단위계획」, 『환경논총』 제40권, 서울대학교, 2002. 75-77면.

이고 종합적인 상세설계를 수립하여, 당해 지역 안에서 일어나는 환경조성행위로 그에 부합되게 유도, 규제함으로써 양호한 도시환경을 조성하려는 도시개발통제수단'로 설명하고 있다. 한편 도시설계가 수립될 지역을 도시설계 지구라 하였는데, 당시 건축법은 전국의 토지가 도시설계 지구로 지정될 것을 예정하고 있었다.

2. 도시설계 제도의 문제점

1983년 건설부훈령으로 도시설계 작성기준에 관한 규정이 제정되었다. 서울시는 88 올림픽을 앞두고 서둘러 가로변의 미관을 증진하기 위하여 1986년까지 총 19개, 92.2km(19,972,100m²)에 이르는 주요 간선도로변을 도시설계 지구로 지정하고 도시설계를 작성하였다. 그러나 도시설계의 효용성에 대한 의문이 제기되면서 1986년부터는 간선도로변에 대한 도시설계 지정이 중단되었고, 이미 이루어진 지구 지정이 해제되기도 하였다. 이러한 도시설계 운용의 한계는 다음 이유에서 비롯하였다³¹⁾.

첫 번째 이유는 도시설계 제도가 소극적으로 장기적 계획을 수립하는데에만 집중하였을 뿐 그 내용의 실현을 적극적으로 강제화할 수단을 마련하지 않고 있었다는 점에 있다. 예컨대 공공부문의 환경 조성에 있어 도시설계의 제안을 따르려면 도시계획이 우선 변경되어야 할 경우가 있었으나 실제 도시계획이 변경된 적은 없었다. 예산확보 등도 의무화되어 있지 않았다.

또한 도시설계의 법적 지위가 모호하였다. 도시설계가 지역의 특수성을 살리는 도시계획으로서 역할을 수행하기 위해서는 용도지역제 도시계획 등 다른 도시계획이 정한 규제를 상황에 맞게 변경할 수 있어야 했다. 그러나 명시적 법조항이 없던 당시 실무는 도시설계를 도시계획보다

31) 송영섭, 「건축법상의 도시설계제도」, 『건축(대한건축학회지)』 1993. 별책, 대한건축학회, 1993. 8, 48-51면.

법적 구속력 측면에서 하위의 것으로 해석하였다. 따라서 도시설계는 대상 지역에 이미 수립된 기타 도시계획의 내용에 저촉될 수 없었다. 결국, 도시설계는 도시계획법 또는 건축법상 규제를 강화하는 역할을 하는 데 그쳤다.

도시설계의 내용 역시 문제였다. 건설부의 도시설계 작성기준은 도시설계가 포함하여야 할 내용을 정하였는데, 도로와 주차장 등을 제외하고는 모두 개별 건축물의 규제에 관련된 것이었다. 지정된 구역 전체를 통합적으로 개발할 만한 내용은 담지 않은 채 건축한계선이나 건축지정선을 규제하는 것만으로는 보도를 넓히고 이면도로를 정비할 수 없었다. 특히 필지가 작고 도시 입자가 조밀한 기성시가지는 더욱 그러하였다.

3. 도시설계 제도의 개선

1991년 개정된 건축법은 도시설계 관련 조항을 1개에서 8개로 확대하여 기존 도시설계 제도가 가진 문제점을 상당 부분 보완하였다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다³²⁾.

우선 도시설계 내용이 실현될 수 있도록 유도·강제하는 수단을 도입하였다. 예를 들어 시장·군수는 도시설계의 내용으로 포함된 공공시설을 우선 설치하여야 했다(구 건축법³³⁾ 제62조 제3항). 그리고 5년 마다 재정비하여 도시설계가 추상적인 계획에 머무르지 않게 하여야 했다(구 건축법 제63조).

또한 도시설계가 “도시계획의 결정에 따른 토지이용계획에 적합”하여야 하며 “당해구역에 대하여 지정된 지역·지구에 있어서의 건축제한에

32) 구 건축법(1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전부개정되고, 2000. 1. 28. 법률 제6247호로 일부개정되기 전의 것) 제8장 참고.

33) 1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전부개정되고, 2000. 1. 28. 법률 제6247호로 일부개정되기 전의 것을 말한다.

저축되지 아니”하여야 한다고 규율하던 기존 건축법 시행령 제105조(도시설계의 작성기준)를 삭제하였다. 대신 도시설계를 공고한 구역 안에서 건축하는 건축물에 대하여 도시계획법상 지역·지구제와 다르게 건축기준 등을 따로 정할 수 있다는 내용의 조항을 신설하였다(구 건축법 제62조 제5항). 그리고 건설부장관의 승인을 받아 시장·군수·구청장이 공고한 도시설계에 도시계획시설의 신설 또는 변경에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 도시계획의 결정·고시가 있는 것으로 간주하는 조항을 추가하였다(구 건축법 제62조 제2항).

도시설계를 수립할 수 있는 지역의 범위 역시 넓어졌다. 도시설계 지구의 규모를 15,000㎡ 이상으로 제한하던 규정을 폐지하였으며, 건설부장관이 주거환경의 개선과 토지의 효율적인 이용을 위하여 택지개발사업, 토지구획정리사업 등 대규모개발사업의 시행구역으로서 ‘특별개발사업구역’을 지정·공고할 수 있도록 하였다(구 건축법 제64조). 이로써 이미 개발이 완료된 간선도로변 대신 개발예정 지역을 대상으로 한 도시설계가 다수 이루어졌다. 이는 도시설계가 거시적, 평면적, 사후규제적 성격만을 가지던 도시계획에서 미시적이고 구체적이며 사전계획적 성격까지 가지는 도시계획으로 변화하였음을 의미한다.

II. 도시계획법상 상세계획구역 제도

1. 상세계획구역 제도의 도입과 의의

지역·지구제가 도시환경을 합리적으로 제어하고 세밀히 관리하는 데 한계를 보이자 도시계획법은 1991년 상세계획구역 제도를 신설하였다(구 도시계획법 제20조의3).

상세계획구역은 도시계획구역 안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능·미관 및 환경을 효율적으로 유지·관리하기 위하여 필요한 경우 건

설부장관이 도시계획으로 지정·결정할 수 있었다(제1항). 또한 택지개발 촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 공업단지, 도시재개발법에 의한 재개발구역 등 개발예정 지역을 대상으로 하였다(제2항). 상세계획구역이 지정되면 시장 또는 군수는 지정된 날로부터 2년 이내에 상세계획을 입안하여야 했다. 상세계획에는 ① 지역·지구의 지정 및 변경, ② 도시계획시설의 배치와 규모, ③ 가구 및 획지의 규모와 조성계획, ④ 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도와 최저한도, ⑤ 기타 건설부령이 정하는 사항 등의 내용이 포함되었다(3항).

건설교통부 지침은 상세계획을 “도시 내 일정구역의 토지이용을 합리화하고 도시의 기능·미관 및 환경을 효율적으로 유지·관리하기 위하여 도시계획의 내용을 구체화하여 토지이용, 도시기반시설, 건축물 등에 대한 계획을 일체적이고 종합적으로 수립하여 도시 건설을 유도하고 관리하는 계획”으로 정의한다.

2. 상세계획구역 제도와 도시설계 제도의 비교

상세계획구역 제도는 도시설계 제도와 비교하여 우선 대상 지역에서 큰 차이를 보였다. 도시설계 제도의 경우 필요성이 인정되는 지역이라면 어디든 도시설계 지구를 지정할 수 있었다. 그러나 상세계획구역의 경우 신시가지와 기성시가지 중에서 개발 잠재력이 높은 개발예정 지역만을 대상으로 하도록 법정되어 있었다.

그리고 도시설계는 시장 또는 군수 외 한국토지공사, 대한주택공사 등도 계획수립주체가 될 수 있었다. 그러나 상세계획의 수립은 지방자치단체의 고유권한으로서 지방자치단체의 장인 시장·군수만이 수립할 수 있었다. 나아가 도시설계는 지방자치단체가 제정한 조례에 의하였으며 도시계획보다 하위의 개념으로 인식되었다. 하지만 상세계획은 그 자체가

도시계획법상 도시계획에 해당하였는바 도시계획법과 건축법 등 관련 법규에 의하여 규율되었다.

한편 도시설계 제도는 도시의 기능 및 미관증진을 목적으로 하였으며, 도시의 외부 환경을 아름답게 조성함에 있어 건축물의 조정 역할을 강조하였다. 따라서 도시설계는 대지 안의 공지와 건축물의 배치·형태·색채 등 건축 경관 요소를 규제하는 데 치중하였다. 그러나 상세계획구역 제도는 토지이용의 합리화와 환경의 효율적인 유지와 관리를 목표로 하였으며, 규제 대상을 지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모 등으로 확장하였다. 또한 지상건물의 개발밀도와 하부 기반시설의 용량 사이 조화를 도모하는 등 종합성을 강조하였다(구 도시계획법 제20조의3 제4항)³⁴⁾.

3. 상세계획구역 제도의 문제점

상세계획구역 제도는 다음 네 가지 문제점을 가지고 있었다³⁵⁾.

첫 번째 문제점은 기존 사업제도와 연계가 부족하다는 점이었다. 상세계획은 앞서 본 것과 같이 개별 개발사업법상의 사업대상지를 대상으로 수립되었다. 그러나 사업을 진행하는 과정에서 상세계획의 내용을 실현시킬 방안이 마련되어 있지 않았다.

두 번째 문제점은 장기미집행 도시계획시설을 양산할 위험이 있다는 점이었다. 구 도시계획법은 상세계획이 도시계획시설의 규모와 배치를 정하도록 규율하고 도시계획시설과 개발 밀도의 조화를 명시적으로 강조

34) 김철수·윤창훈, 「상세계획구역의 토지이용 특성에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집 계획계』 15집 12호, 대한건축학회, 1999. 12. 195면.

35) 이희정·구자훈, 「서울시 상세계획 운영실태 분석을 통한 제도운영의 개선 방안 연구」, 『대한국토계획학회지』 32권 6호, 대한국토·도시계획학회, 1997. 110-118면.

하였다. 그러나 상세계획으로 예정한 도시계획시설을 구체적인 사업과 연계시키거나 예산 확보를 의무화하는 규정을 두고 있지는 않았다. 따라서 계획수립주체가 적극적인 의지를 보이지 않는 한 상세계획의 내용대로 도시계획시설이 확보될 가능성은 거의 없었다. 이는 도시계획시설 대상지로 정하여진 지역의 토지소유자의 재산권을 과도하게 제한할 우려가 있었다.

세 번째 문제점은 용도지역제 도시계획과 상세계획 간의 관계가 모호하다는 점에 있었다. 구 도시계획법은 명시적으로 상세계획이 용도지역제 도시계획을 변경하는 내용을 포함하여야 한다고 규정하였다. 그러나 상세계획이 이미 수립되어 있는 지역이 다른 용도의 지역으로 변경되는 경우 기존 상세계획의 효력을 어떻게 보아야하는지에 대해서는 아무런 규정이 없었다.

제 3 절 지구단위계획의 의의

I. 지구단위계획 제도의 도입

위와 같은 도시설계 제도와 상세계획 제도의 차이에도 불구하고 두 제도의 목적을 구분하기 어렵다는 것이 다수 일반인이나 행정 실무자의 견해였다. 또한 1991년에 개정된 도시계획법이 도시설계 지구의 지정에 관한 근거 규정을 마련하고, 개발지역을 대상으로 하여 도시설계 지구를 지정할 수 있도록 하여 두 제도의 적용 대상 지역이 중첩되자 그 차이는 더욱 모호해졌다. 결국 국토계획법은 도시설계 제도와 상세계획 제도를 통합하여 지구단위계획 제도를 신설하였다. 지구단위계획은 도시계획 수립대상 지역 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 해당 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시계획을 말한다(국토계획법 제2조 제5호).

II. 지구단위계획의 특징

1. 지구단위계획의 형식

지구단위계획은 필지의 경계선까지 담아내는 매우 상세한 도면의 형식을 띤다. 따라서 수천 개의 필지가 포함된 지역 전체를 포괄적으로 통제하는 기타 도시계획 등과 차이를 보인다. 다른 도시계획이 해당 도시계획구역에서의 건축행위를 보편적이고 획일적 기준으로 제한하는 도시단위방식·분리규제방식의 일반계획이라면, 지구단위계획은 토지와 건축물을 동시에 규제하고, 건축물의 용도 규제에도 개입하며, 건축행위 제한뿐만 아니라 도시 기반시설의 확보 역시 내용으로 한다는 점에서 지구단위방식·동시규제방식의 상세계획에 해당한다.

한편 지구단위계획은 건축물에 관한 상세 규정, 예컨대 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 통제하는 규정을 두어야 한다. 따라서 지형도면으로만 구성된 용도지역제 도시계획과 달리 민간부문 시행지침 등과 같은 부속 규정도 두고 있다. 부속규정이 법령에 저촉되는 내용을 가지는 경우 부속규정을 처분인 도시계획 일부로 보아 볼 것인가 아니면 법령에 준하는 것으로 볼 것인가가 문제될 수 있다. 처분인 도시계획의 일부로 본다면 부속규정의 하자가 중대·명백하여 무효가 아닌 한 공정력이 인정되어 일단 유효하다. 그러나 법령에 준하는 것으로 본다면 효력을 배제하여야 한다. 이에 대한 명시적 판례는 없으나 법원이 도시계획을 처분으로 보고 있으며, 부속규정이 지구단위계획 그 자체로 해석되는 이상 부속규정은 처분에 해당한다고 봄이 타당하다. 처분으로서 부속규정은 법적 구속력을 가지므로 건축행위는 모두 부속규정의 내용에 부합하여야 한다(국토계획법 제54조).

2. 지구단위계획의 대상 지역

(1) 지구단위계획구역의 의의

본래 도시계획이란 도시지역을 대상으로 하는 행정계획을 의미하였으며, 도시지역은 도시계획이 이미 수립되었거나 수립되어야 할 지역을 의미하는 개념으로 이해되었다. 그러나 도시계획법 제2조 제1항 제2호는 ‘도시계획구역’이라는 별도의 개념을 도입하고 이를 도시계획법에 따라 결정된 도시계획이 실시될 지역으로 정의하였다. 1972년 제정된 국토이용관리법은 이러한 정의에 입각하여 자신이 정한 도시지역을 도시계획구역으로 간주하는 규정을 두었다(구 국토이용관리법 제15조 제1항 단서). 한편 도시계획법과 국토이용관리법이 통합된 국토계획법은 용도지역제 도시계획을 도시계획의 일종으로 보면서도 도시지역이 아닌 관리지역, 농림지역, 자연환경보존지역 등을 용도지역에 편입시켰다(국토계획법 제6조). 그 결과 도시계획은 도시가 아닌 지역까지 대상으로 하여 전국에

걸쳐 수립되었고, 도시계획구역 개념은 논의의 실익을 잃었다. 그러나 현행 지구단위계획 제도는 지구단위계획이 수립되어 적용되는 지역을 ‘지구단위계획구역’이라 부르며 지구단위계획구역을 종래 도시계획구역과 유사한 방식으로 운용하고 있다(국토계획법 제51조).

관리지역, 농림지역, 자연환경보존지역은 용도가 지정된 것 이외 별도의 도시계획이 존재하지 않는다. 또한 지역 전체에서의 건축행위가 법률에 의하여 일률적으로 통제된다. 이는 도시지역에서의 건축행위가 도시계획이 정한 건축허가요건에 의하여 규제되는 모습과 상당한 차이를 보인다. 따라서 도시지역에서의 지역제와 관리지역, 농림지역, 자연환경보존지역에서의 지역제를 같은 평면의 것으로 보고 규율하는 것은 적절하지 않다.

건축행위는 원칙적으로 도시를 전제하여야 한다. 그리고 도시계획은 도시에서의 건축행위를 관리·규제하는 계획을 의미한다. 따라서 도시계획이 수립되어 있지 않다면 건축행위는 원칙적으로 불가하다고 해석하여야 한다. 법원은 건축법상 건축허가를 원칙적으로 기속행위로 보고 있다³⁶⁾. 그러나 개별 건축행위가 국토의 이용과 환경에 미치는 영향을 고려하면 건축허가가 기속행위라는 명제는 도시계획구역을 전제로 할 때 타당한 것이 된다. 현행법상 지구단위계획구역이 종래 도시계획구역과 유사하게 운용되고 있다는 것은 지구단위계획이 도시계획구역을 역할 대신할 수 있음을 시사한다.

(2) 국토계획법상 지구단위계획의 대상 지역

지구단위계획은 도시개발구역, 정비구역, 택지개발지구, 대지조성사업지구, 산업단지, 관광특구, 개발제한구역 해제되는 지역 등 도시지역의 체계적·계획적 관리 또는 개발이 필요한 지역의 전부 또는 일부에 대해

36) 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두8946 판결.

여 지정할 수 있다(국토계획법 제51조 제1항). 나아가 정비구역·택지개발 예정지구에서 사업이 시행된 후 10년이 경과한 지역, 지정대상지역 중 체계적·계획적인 개발 도는 관리가 필요한 지역은 의무적으로 지정하여야 한다(국토계획법 제51조 제2항). 이와 같이 국토계획법은 지구단위계획구역으로 지정할 수 있는 지역을 열거하고 있으면서도 도시지역의 체계적·계획적 관리 또는 개발이 필요한 지역에 대해서는 대통령령으로 정할 수 있도록 규율하고 있다. 국토계획법 제51조 제1항의 위임을 받은 대통령령은 지구단위계획의 대상이 될 수 있는 지역을 열거하면서 이들 지역 외에 양호한 환경의 확보 또는 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 필요한 지역의 경우 지방자치단체의 조례로 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체는 원하면 얼마든지 지구단위계획구역을 지정하고 지역적 특성을 반영하는 지구단위계획을 수립할 수 있다.

한편 지구단위계획 수립지침에 의하면 ‘특별계획구역’를 지정할 수 있다. 특별계획구역이란 지구단위계획구역 중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획안을 작성하는 데 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획을 수용·결정하는 구역을 말한다. 특별계획구역으로 지정되면 특별계획구역에 대한 계획안이 나올 때까지 지구단위계획의 시행이 유보되며, 추후 특별계획구역에 대한 상세계획안이 나오면 지구단위계획 결정절차와 같은 행정절차를 거쳐 도시계획으로 결정된다.

3. 지구단위계획의 법적 지위

지구단위계획 제도는 도시계획구역의 일부 또는 전부를 지구단위계획구역으로 지정하고 이 구역에 대해 대통령령이 정하는 사항에 한정하여 도시계획이 정한 내용을 세분하거나 경미하게 변경할 수 있도록 규율하

고 있다. 따라서 실무에서는 지구단위계획을 도시계획의 하위계획으로 이해하고 있다. 그리고 지구단위계획의 문제점으로 지구단위계획이 용도지역제 도시계획을 세분화할 기준을 상세히 정하고 있지 않다고 지적한다³⁷⁾. 그러나 지구단위계획과 용도지역제 도시계획은 모두 국토계획법상 도시계획의 일종으로 동일한 효력과 위상을 가진다고 보아야 한다. 만약 지구단위계획을 용도지역제 도시계획의 하위계획으로 본다면, 이는 용도지역제 도시계획에 구속되어 지역적 특수성을 살리는 내용을 담을 수 없었던 도시설계 제도의 문제점을 보완하고자 도입된 지구단위계획의 의도를 간과하는 것이다. 실제 2011년 개정된 국토계획법 제52조는 제1항 제1의2호에서 지구단위계획으로 기존의 용도지구를 폐지하거나 이를 대체할 수 있다고 명시하고 있으며, 지구단위계획 수립지침 1-3-2는 지구단위계획에 의하여 다른 도시계획이 변경되거나 다른 도시계획에 의하여 지구단위계획이 변경될 수 있음을 전제로 이 경우에 양자를 동시에 입안하도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 지구단위계획의 내용

1. 개관

국토계획법 제52조는 지구단위계획의 내용에 관하여 규율하며, 그 중 특히 제1항은 지구단위계획이 담아야 하는 내용을 열거하고 있다. 지구단위계획은 ① 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항, ② 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항, ③ 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모, ④ 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획, ⑤ 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도, ⑥ 건축물의 배치·형태·

37) 양윤재, 위의 논문, 93면.

색채 또는 건축선에 관한 계획, ⑦ 환경관리계획 또는 경관계획, ⑧ 교통처리계획, ⑨ 그 밖에 토지 이용의 합리화, 도시나 농·산·어촌의 기능 증진 등에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 내용으로 담을 수 있으며, 이중 ③, ④, ⑤를 포함, 그 외 둘 이상의 사항을 포함하여야 한다.

2. 토지이용규제

국토계획법 제54조는 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다고 규정하여 지구단위계획의 토지이용규제의 법적 구속력을 명시적으로 인정하고 있다.

지구단위계획은 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 일단의 토지의 규모와 조성계획을 그 내용으로 하는바 획지계획으로서의 성질을 가지며 건축단위를 획정할 수 있다. 또한 지구단위계획은 건축허가요건을 규제할 수 있다(국토계획법 제52조 제1항 제4, 5호). 건축허가요건은 용도지역제 도시계획에서 정하는 건축물의 용도와 형태 제한에서 더 나아가 건축물의 배치 및 색채에 관한 사항까지 포함할 수 있다. 즉, 지구단위계획은 용도지역제 도시계획보다 상세하게 건축허가요건을 규율할 수 있다. 이는 지구단위계획이 대상 지역의 특수성을 살리는 도시계획으로 기능할 수 있게 하고자 한 입법 취지가 반영된 것이다. 그리고 지구단위계획은 용도지역제 도시계획과 달리 소극적 요건을 정하는 데 그치지 않고 특정 용도의 건축물을 건축하도록 정하거나(지정용도), 특정 용도의 건축물을 건축하는 경우 특혜를 주도록 하는 적극적인 규율(권장용도)을 내용으로 할 수 있다.

한편 국토계획법 제52조 제1항 제1호는 지구단위계획이 용도지역제 도시계획으로 정한 내용을 세분하거나 변경할 수 있도록 규정하고 있어 지구단위계획의 수립으로 용도지역제 도시계획에 따른 건축허가요건에

변화를 줄 가능성이 있음을 시사하고 있다. 하지만 실무가 지구단위계획을 용도지역제 도시계획의 하위 도시계획으로서 용도지역제 도시계획에 구속되는 것으로 보고 있음은 전술하였다.

3. 기반시설의 지정

지구단위계획은 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항을 정할 수 있다(국토계획법 제52조 제1항 2호). 본래 기반시설의 배치와 규모에 관한 도시계획은 도시계획시설계획이 담당한다. 지구단위계획 수립지침은 지구단위계획과 도시계획시설계획의 저축을 방지하고자 지구단위계획의 입안과 기반시설부담계획의 수립을 동시에 하도록 규율하고 있다.

한편, 국토계획법 제52조 제2항은 도로, 상하수도 등 대통령령으로 정하는 도시계획시설의 처리·공급 및 수용능력이 지구단위계획구역에 있는 건축물의 연면적, 수용인구 등 개발밀도와 적절한 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다고 규정하여 지구단위계획의 종합성을 명시적으로 강조하고 있다.

제 4 절 지구단위계획에 특수한 수립절차

I. 지구단위계획의 입안

지구단위계획은 비록 용도지역제 도시계획보다 대상 지역의 범위는 좁지만 내용면에서 보다 상세하므로 수립기간이 더 길게 소요된다. 수립기간이 길어지면 길어질수록 지구단위계획의 대상 지역에 토지를 소유하고 있는 자 또는 지구단위계획의 수립과 관련하여 법률상 이해관계를 가지는 자의 법적 지위가 오랜 기간 동안 불안정한 상태에 놓이게 된다. 이러한 문제로 인하여 지구단위계획의 연원인 독일의 B-plan은 지구단위계획의 수립에 앞서 자치단체의회가 먼저 입안개시결정을 먼저 하여 임시적인 건축허가요건이 적용될 수 있게 규율하고 있다. 국토계획법 제 50, 51조에 따른 지구단위계획구역의 지정은 지구단위계획의 입안을 개시하고 지구단위계획이 확정될 때까지 건축허가요건을 임시적으로 규율한다는 점에서 독일 B-plan 제도의 입안개시결정과 동일한 효과를 나타낸다. 예컨대 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하거나 또는 공작물을 설치하려면 지구단위계획안³⁸⁾에 맞게 하여야 한다(국토계획법 제54조). 그러나 국토계획법은 지구단위계획구역의 지정을 별도의 도시계획으로 보고 도시계획 수립절차를 거치도록 규율하고 있는바 입안개시결정을 지구단위계획의 수립절차 중 한 단계에 불과한 것으로 규율하는 독일의 연방건설법과 다르다.

II. 지구단위계획의 결정

38) 조문상으로는 지구단위계획이라 표시되어 있으나 지구단위계획구역이란 지구단위계획이 아직 결정·고시되지 않은 지역을 뜻하므로 지구단위계획‘안’을 의미하는 것으로 보아야 한다. 만약 국토계획법 제54조가 지구단위계획이 이미 결정·고시된 지역을 대상으로 한다면 지구단위계획이 결정·고시된 지역은 지구단위계획 자체의 구속력에 의하여 건축허가요건이 정하여지는바 위 조문은 불필요한 것이 된다.

국토계획법 제53조는 지구단위계획구역의 지정 고시일로부터 3년 이내에 지구단위계획구역에 관한 지구단위계획이 결정·고시되지 아니하면 3년이 되는 날의 다음날에 지구단위계획구역의 지정이 효력이 잃는다고 명시하고 있다. 이는 전술한 바와 같이 지구단위계획의 지정만으로 대상 지역에 임시적 건축허가요건이 적용되는 것을 고려하여 입안과정이 부당하게 장기화되는 것을 막기 위해서다.

제 5 절 지구단위계획과 다른 도시계획의 관계

I. 용도지역제 도시계획과의 관계

용도지역제 도시계획은 다음과 같은 한계를 가진다. 우선 용도지역제 도시계획은 도시 기반시설에 관해서는 전적으로 도시계획시설계획에 의한 규율에 의존한 채 단지 건축행위만을 규제한다. 그러나 토지의 사적 이용과 공적 이용은 토지의 합리적 이용이라는 측면에서 불가분적이며 상호 밀접한 관계를 맺고 있다. 토지의 사적 이용을 활성화하기 위해서는 기반시설을 확충하기 위하여 토지를 공적으로 이용하는 것이 전제되어야 하기 때문이다. 따라서 도시계획시설계획과 용도지역제 도시계획은 서로 조화되어야 하나 국토계획법상 도시계획 제도는 이러한 기능을 담당할 제도를 별도로 규율하지 않고 있다. 또한 용도지역제 도시계획은 대상 지역 전체에 대하여 건축허가요건의 최대 한계만을 제시하여 획일적·보편적으로 규제할 뿐, 직접적으로 특정 용적률, 높이, 층수 등을 가하도록 규제하지는 않는다. 마지막으로 용도지역제 도시계획은 장기적인 관점에서 용도를 지정하여 그 이후에 일어날 건축행위를 제한하는 것에 그치며 용도지역제 도시계획 내용대로의 실현을 위한 직접적 수단을 규율하고 있지 않다. 다시 말해 용도지역제 도시계획은 소극적 계획에 불과하다.

용도지역제 도시계획의 한계를 보완하고자 도입된 지구단위계획은 용도지역제 도시계획보다 세밀한 내용의 규제를 포함한다. 본래 용도지역제 도시계획은 도시단위방식·분리규제방식이지만 실무는 지구단위·동시규제방식인 지구단위계획을 용도지역제 도시계획을 구체화하는 수단으로 보고 성격이 다른 두 도시계획을 연계하고자 하였는바 양자의 법적 관계에 관한 의문이 꾸준히 제기되었다³⁹⁾. 이를 두고 용도지역제 도시계획이

39) 민태욱, 「지구단위계획의 본질과 법제도의 재검토」, 『토지공법연구』 제57집, 사단법인 한국토지공법학회, 2012. 5. 174면

지구단위계획의 상위계획에 해당한다고 해석하는 입장도 있으나 현행 국토계획법은 지구단위계획과 용도지역제 도시계획 모두를 도시계획의 일종으로 보고 있다는 점을 고려할 때 지구단위계획과 용도지역제 도시계획은 서로 동등한 효력을 가진다고 해석함이 타당하다. 따라서 지구단위계획이 반드시 용도지역제 도시계획에 부합할 필요는 없다고 보아야 할 것이다.

II. 도시계획시설계획과의 관계

국토계획법은 용도지역제 도시계획과 도시계획시설계획을 분리하여 운용함으로써 원칙적으로 분리규제방식을 채택하고 있다. 용도지역제 도시계획은 도시 내 토지 전체를 대상으로 하며 필지단위의 규율을 담지 못하고 장래에 행하여질 건축행위만을 규제하는, 도시단위방식의 소극적 도시계획에 해당한다. 반면 도시계획시설계획은 도시계획시설계획구역 지정을 통하여 도시계획시설의 위치와 면적 정하고, 도시계획시설계획구역 내 물리적 시설의 설치를 예정하는 도시계획으로서, 지구단위방식의 적극적 도시계획에 해당한다. 도시계획시설계획이 수립되고 계획에 따른 사업절차가 개시되면 수용권이 발생하여 사인 소유의 토지를 수용할 수 있게 된다.

그러나 국토계획법에 의한 지구단위계획은 토지이용규제뿐만 아니라 기반시설의 지정과 관련된 사항까지 포함하는바 동시규제방식의 모습을 띤다. 따라서 분리규제방식을 원칙으로 하는 국토계획법상 도시계획 체계와 지구단위계획을 어떻게 정합적으로 해석할 것인지가 문제된다. 지구단위계획의 내용을 담은 도면에는 기반시설의 외곽선이 모두 표시된다. 만약 이 선이 가지는 구속력을 강하게 인정한다면 별도의 도시계획시설계획을 결정·고시 없이 지구단위계획만으로도 도시계획시설을 확보할 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 도시계획사업계획과의 관계

1. 도시계획사업의 개념

도시계획사업이란 도시계획에 기초하여 일단의 주택단지를 조성하는 사업이나 신도시를 건설하는 사업 등 건축물의 건축을 목적으로 하는 사업을 의미한다⁴⁰). 현행법상으로는 도시개발법에 따른 도시개발사업, 도시 및 주거환경정비법에 따른 정비사업, 그리고 택지개발촉진법에 따른 택지개발사업 등이 이에 해당한다. 국토계획법은 도시계획시설사업, 도시개발법에 따른 도시개발사업 및 도시 및 주거환경정비법에 따른 정비사업이 도시계획사업에 해당한다고 규정하여 나열식 정의 방법을 택하고 있다. 그러나 이에 해당하지 않는 사업이라도 앞서 본 도시계획 개념징표를 가진 계획을 시행하기 위한 사업으로서, 건축물의 건축을 전제한 모든 사업은 도시계획사업에 해당한다고 보는 것이 여러 제도를 통합적으로 이해하는 데 도움이 된다. 한편 도시계획시설사업은 건축물의 건축을 반드시 전제하고 있지는 않으므로 도시계획사업에 해당한다고 보기 어렵다.

2. 도시계획사업계획의 의의

(1) 토지이용계획의 의의

토지이용계획은 토지에 적합한 용도와 시설을 찾는 계획이며, 사업 목적에 맞는 입지를 계획인 동시에 최적의 토지이용 질서를 부여하는 계획이다⁴¹). 토지이용계획은 일반적으로 입지(Location)계획, 시설(Facility) 및 규모(Scale)계획, 그리고 입지배분(Allocation)계획으로 분류된다.

입지계획은 토지이용의 비전을 설정하고 설치하고자 하는 시설의 중

40) 김종보, 위의 책, 227면.

41) 대한국토·도시계획학회, 위의 책(도시계획론), 299면.

류나 규모에 적합한 사업 대상지를 찾는 작업을 말한다. 예를 들어 행정 중심복합도시나 도청의 이전 적지 또는 신도시의 입지를 찾아내는 것 등이 이에 해당한다. 기업이 사업전략을 수립하고 적절한 사업 대상지를 찾는 것도 입지계획의 범주에 속한다. 입지계획이 이루어지면 사업 대상지의 위치, 크기, 형상 등이 결정된다.

시설 및 규모 계획은 사업 대상지에 설치될 시설의 종류와 규모를 예측하는 작업이다. 도심재생에 필요한 기능의 설정, 미활용 토지의 활용 계획, 도시전략산업 계획, 그리고 적정규모예측 등이 이에 속한다. 이때 시설은 설치 규모에 따라 도시 차원의 시설과 단지 및 지구단위 차원의 시설, 건물 차원의 시설로 구분된다. 도시 차원의 시설에는 주거, 상업, 공업, 녹지 시설과 기반시설(교통시설, 공간시설, 유통공급시설, 공공문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설) 등이 있다. 반면 단지 및 지구단위 차원의 시설은 당해 단지와 지구가 조성되는 목적에 필요한 시설을 말한다. 건물 차원의 시설은 법규상 허용용도, 사업 주체의 기대와 사업성 등에 의하여 결정된다. 한편 규모는 시설의 이용 빈도나 단위의 크기에 따라 결정된다. 예컨대 도시 차원의 규모계획은 인구와 경제활동의 규모에 영향을 받으며, 건물 차원의 규모계획은 법규상 건폐율이나 용적률에 좌우된다.

입지배분계획은 시설 및 규모계획에서 산출된 용도별 면적과 시설을 공간에 평면적으로 또는 입체적으로 배분하는 작업이다. 평면적으로는 공간구조와 연결체계가 구축되며, 입체적으로는 단지 및 지구단위 차원의 계획과 건물 차원의 계획 등을 통하여 밀도가 배분된다.

한편 토지이용계획의 수립은 일반적으로 기본방향의 결정, 대상지 선정(입지계획), 수요예측(시설 및 규모 계획), 입지배분계획, 집행계획 및 실행 순으로 이루어진다. 이중 집행계획 및 실행 단계란 토지이용계획(안)에 법적·행정적인 효력을 부여하여 계획(안)을 실현시키는 단계를 말한다. 토지이용계획은 물리적·법적 규제, 조세나 시설정비 등의 간접적 수단 혹은 개발사업 등의 직접적 수단을 통하여 실행된다. 현행법상 집

행 수단으로는 용도지역제 도시계획, 지구단위계획, 도시계획시설계획과 도시개발법상 도시개발사업계획과 같은 개별 도시계획사업을 위한 계획(이하 ‘도시계획사업계획’이라 한다.) 등이 있다. 용도지역제 도시계획, 지구단위계획, 도시계획시설계획은 국토계획법상 도시계획의 일종이다. 또한 도시계획사업계획 역시 도시계획사업에 의하여 개발될 도시 내 토지의 합리적 이용을 위해 용도지역과 기반시설 및 건축단위를 설정하며, 각 건축단위의 건축허용성과 건축허가요건을 규율하는 행정계획에 해당 하는바 넓은 의미의 도시계획이다. 따라서 토지이용계획은 결국 도시계획의 구체적 모습이라고 할 수 있다.

(2) 도시계획사업계획의 수립

도시계획사업구역이란 도시계획사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 구역을 말한다. 도시계획사업구역의 지정·고시는 특별시·광역시장 또는 도지사의 권한에 속한다. 도시계획사업구역 지정권자는 구역 지정과 병행하여 도시계획사업계획을 준비한다. 도시계획사업법의 대표적인 예인 도시개발법은 도시계획사업계획⁴²⁾에 도시개발구역의 명칭, 위치와 면적, 도시개발구역의 지정 목적 및 시행기간, 도시개발구역을 2이상의 지구로 분할하여 시행하는 경우에는 그 지구분할, 시행자, 도시개발사업의 시행 방식, 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획, 보건의료 및 복지시설의 설치계획, 도로 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획, 재원조달계획, 기반시설 설치비용 부담계획, 수용 또는 사용의 대상이 되는 권리 내용 등을 포함하여야 한다고 규율하고 있다(도시개발법 제5조 제1항).

3. 도시계획사업계획과 지구단위계획

국토계획법 제49조 제2항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지구단위계획의 수립기준을 정하도록 국토교통부장관에 위임한바 국토교통부 훈령으로 지구단위계획 수립지침이 제정되었다. 지구단위계획 수립지침은

42) 도시개발법은 이를 ‘개발계획’이라 부르고 있다(도시개발법 제4조).

국토계획법의 위임을 받아 지구단위계획의 시행에 필요한 사항을 정하는 법령보충적 행정규칙이다. 법원은 법령보충적 행정규칙이 위임의 범위를 준수하는 한 수권법령과 결합하여 대외적 구속력 있는 법규명령으로서 효력을 갖는다고 본다⁴³⁾. 따라서 사인과 행정주체는 지구단위계획 수립 지침의 내용을 준수하여야 할 의무가 있다.

지구단위계획 수립지침 1-3-3.은 도시개발법, 택지개발촉진법 등 개별 도시계획사업법에 의하여 지정된 도시계획사업구역에 대하여 개발계획 또는 실시계획과 함께 지구단위계획을 수립하도록 하고 있다. 그리고 지구단위계획 수립지침 4-7-2.은 개발사업의 시행방법으로 (1) 가급적 도시개발법의 도시개발사업에 관한 규정을 준용하여 지구단위계획을 수립할 것, (2) 지구단위계획은 사업시행자가 타인에게 개발된 부지를 분양하고자 하는 경우에는 분양할 부지의 공급가격, 공급방법, 절차 등을 포함하여야 할 것을 명시하고 있다.

한편, 도시계획사업법은 도시계획사업계획과 별도로 지구단위계획의 수립에 관한 규정을 두고 있다. 예를 들어 도시개발법 제17조 제1항은 도시개발사업의 실시계획에 지구단위계획이 포함되도록 정하고 있으며, 동법 제18조 제2항은 도시개발법에 의하여 결정·고시된 실시계획의 내용 중 지구단위계획 등 국토계획법에 따라 도시계획으로 결정하여야 하는 사항에 대하여 도시계획이 결정·고시된 것으로 보고 있다. 나아가 동법 제9조 제2항은 도시개발구역의 지정 또는 해제를 국토계획법에 따른 지구단위계획구역의 지정 또는 해제로 의제하고 있다. 이는 택지개발촉진법에 따른 택지개발사업과 도시 및 주거환경정비법에 따른 정비사업 등의 경우도 마찬가지이다.

도시계획사업계획은 적극적 계획으로서 도시계획사업의 시행과 그에 따른 시설물의 설치를 예정한다. 따라서 도시계획사업의 시행이 완료되

43) 대법원 1987. 9. 29. 선고 86누484 판결.

면 도시계획사업계획은 그 효력을 잃는다. 그러나 지구단위계획은 앞서
본 것과 같이 소극적 도시계획으로서 도시계획사업으로 형성된 도시의
관리를 담당한다. 즉, 지구단위계획은 도시계획사업의 시행이 완료되어
도시계획사업계획이 효력을 상실한 이후에 비로소 효력이 발생한다. 다
만, 도시계획사업계획에 포함된 도시계획적 판단이 지구단위계획에 그대
로 반영되므로 도시계획사업계획과 지구단위계획은 내용 면에서 동일할
수 있다.

제 4 장 지구단위계획의 유형과 법적 효과

제 1 절 지구단위계획의 유형

I. 서설

지구단위계획 제도는 지구단위계획구역이 우선 지정된 후 당해 구역에 지구단위계획을 수립하는 방식으로 운영되고 있다. 서울시의 지구단위계획은 도시계획사업과 연동하여 진행되는 경우가 다수이다. 도시계획사업이 전제되는 경우에 대상 지역의 주민 또는 토지소유자가 보다 쉽게 지구단위계획의 수립을 수용하기 때문이다⁴⁴⁾. 그러나 지구단위계획이 늘 도시계획사업의 시행에 선행하여 수립되는 것은 아니다. 도시계획사업의 시행 과정에서 수립되는 지구단위계획과 도시계획사업과의 연계 없이 기성시가지를 관리하기 위하여 수립된 지구단위계획은 법적 효과 면에서 상당한 차이를 보인다.

구 국토계획법(2011. 4. 14. 법률 제10599호로 일부개정되기 전의 것) 제49조는 지구단위계획을 제1종과 제2종으로 구분하였다. 이에 따르면 제1종 지구단위계획은 토지 이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능을 증진하며, 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획을(제1호), 제2종 지구단위계획은 계획관리지역이나 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발하거나 관리하기 위하여 용도지역의 건축물, 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획을(제2호) 의미하였다. 다시 말해 제1종 지구단위계획은 기성시가지의 관리를 목적으로 하였으며, 제2종 지구단위계획은 도시외곽의 새로운 개발사업지를 대상으로 하였다. 비록 현행 국토계획법 제49조는 이러한 구분을 폐지하고 두

44) 최종권, 위의 논문, 143면.

유형의 지구단위계획을 통합하여 운영하고 있으나, 지구단위계획 수립 지침은 여전히 도시지역과 비도시지역에서의 지구단위계획을 별도의 항목으로 구분하여 규정하고 있다. 전술한 것과 같이 두 지구단위계획은 법적 성격과 효과가 상이한바 이하 본 연구에서는 지구단위계획을 ‘변형적 지구단위계획’과 ‘형성적 지구단위계획’으로 구분하여 살펴본다.

II. 변형적 지구단위계획

변형적 지구단위계획이란 종래 도시지역을 대상으로 하던 제1종 지구단위계획에 대응하는 개념으로, 이미 도시계획이 수립되어 있는 기성시가지를 대상으로 하는 지구단위계획을 말한다. 따라서 변형적 지구단위계획은 기존의 도시계획을 변경하는 효력을 갖는다. 도시계획의 변경은 토지소유자의 소유권에 새로운 제한으로 작용한다. 그러나 실무에서는 개별 토지의 소유권을 강하게 보호하여야 한다는 입장이 일반적이다. 그 결과 변형적 지구단위계획은 선제하는 획지와 건축허용성을 전제로 건축허가요건을 규정하는 데 그치고 있으며, 획지와 건축허용성에 관하여서는 적극적으로 개입하는 대신 계획안을 권고하는 데 만족하고 있다⁴⁵⁾.

III. 형성적 지구단위계획

형성적 지구단위계획이란 종래 비도시지역을 대상으로 하던 제2종 지구단위계획에 대응하는 개념으로, 도시계획사업과 연계하여 수립되는 지구단위계획을 말한다. 형성적 지구단위계획은 도시계획사업의 시행이 완료되어 도시계획사업계획이 효력을 상실한 후에 당해 사업으로 조성된 도시를 관리하는 기능을 담당한다. 도시계획사업은 필지경계선, 도로선 등 기존의 지적(地積)선을 모두 지운 뒤 도시계획사업계획에 따라 새로운 지적선을 그리는 작업이다. 그리고 형성적 지구단위계획은 보다 상세한 규율로 도시계획사업계획의 내용을 보충한다. 실무는 형성적 지구단

45) 김종보, 위의 책, 318면.

위계획에 대하여 변형적 지구단위계획과 비교하여 상대적으로 강력한 대외적 구속력을 인정한다.

제 2 절 지구단위계획과 획지

I. 필지를 구획하는 획지

도시계획가는 새로운 도시를 계획할 때 도시계획도에 우선 도로선을 그린다. 도로선은 도시의 크기, 인구밀도를 반영하는 것으로 도시계획의 중요한 기준이 된다. 이러한 도로선으로 둘러싸인 지역을 ‘가구(街區: block)’라 한다. 가구는 다시 여러 개의 ‘필지’로 나뉘는바 필지는 건축단위로서 기능한다. 가구를 나누어 필지를 구획하는 선을 그리는 작업 또는 그 작업의 결과 확정된 필지를 ‘획지(lot)’라 한다.

II. 필지의 개념

하나의 필지에는 원칙적으로 하나의 건축물을 건축할 수 있다. 따라서 필지는 건축허가가 발급될 수 있는 토지의 단위, 즉 ‘건축단위’에 해당한다. 한편 건축단위로서의 필지와 구별하여야 할 개념으로 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(이하 ‘공간정보관리법’이라 한다.)」에 따른 필지가 있다. 공간정보관리법상 필지는 민사적 거래나 과세에 있어 기준이 되는 토지의 단위이다. 건축단위로서의 필지가 건축허가 발급의 기준이 되는 단위로서 공법적으로 중요한 의미를 가진다면, 공간정보관리법에 따른 필지는 토지 소유권의 범위와 관련되므로 사법적으로 특히 중요한 의미를 가진다.

어떠한 필지에 건축물의 건축이 허용되는 지위, 즉, ‘건축허용성’이 부여되면 이를 ‘대지(垞地)’라 한다. 구 건축법(1962. 1. 20. 법률 제984호로 제정된 것) 제2조 제1호는 대지를 “하나의 건축물 또는 용도상 불가분의 관계에 있는 둘 이상의 건축물이 있는 일단의 토지”로 정의하여 건축법에 따른 필지가 건축단위로서 역할을 함을 명확히 하고 있었다. 그러나 현행 건축법 제2조 제1호는 대지를 “공간정보관리법에 따라 각 필지로

나는 토지”로 정의하여 건축단위로서의 필지와 공간정보관리법상 필지를 혼동하는 듯한 태도를 보이고 있다.

Ⅲ. 획지와 도시계획

1. 도시계획에서 획지가 가지는 의미

획지가 이루어지면 도시계획가는 도시 내 발급될 수 있는 건축허가의 총수와 앞으로 필지에 건축될 건축물의 규모와 크기 등을 예측할 수 있게 된다. 건축허가의 수와 건축물의 규모·크기 등이 예정되면 당해 도시가 수용할 주민의 수를 예측할 수 있고, 인구수를 기준으로 교통량과 상업시설의 수요 역시 추론할 수 있다. 이렇듯 획지계획은 다른 도시계획적 판단의 기초로서 매우 중요한 의미를 가지므로 필지의 분할과 합병은 도시계획의 핵심적 기능이 되어야 한다. 또한 획지계획의 구속력을 강하게 인정하여 사인이 필지경계선을 함부로 변경할 수 없도록 규율하여야 한다.

2. 필지의 분할과 병합

현재 기성시가지에 수립되는 도시계획에는 대외적 구속력이 인정되는 필지단위의 획지계획이 포함되어 있지 않다. 대신 국토계획법 제56조 제1항은 필지의 분할을 개발행위의 일종으로 보고 개별 토지소유자가 필지의 분할을 신청하는 경우에 행정청이 그 적법성과 타당성을 심사하여 허가하도록 규율하고 있다. 건축단위를 설정하는 데 행정청이 적극적으로 개입하지 않고 개별 토지소유자의 의사에 의존하는 것은 옳지 않다.

대지의 분할 제한에 관한 구체적 규정은 건축법에 마련되어 있다. 건축법 제57조는 국토계획법상 용도지역에 따라 분할할 수 있는 대지의 최소면적을 정하고 있다. 건축단위가 건축물을 건축하기 위한 최소한의 규

모 이하로 나누어지면 시가지의 기능이 정상적으로 유지될 수 없으므로 이는 유의미한 규정이다. 그러나 건축단위의 설정은 도시계획으로 정하여야 할 사항이므로 국토계획법 제56조 제1항에 통합되는 것이 옳다.

한편 공간정보관리법은 토지의 분할과 합병 신청에 관하여 규율한다. 공간정보관리법 제79조과 동법 시행령 제65조 제1항에 따르면 소유권 이전, 매매 등을 위하여 필요한 경우(제1호), 토지이용상 불합리한 지상 경계를 시정하기 위한 경우(제2호), 관계 법령에 따라 토지분할이 포함된 개발행위허가를 받은 경우(제3호) 토지의 분할을 신청할 수 있다. 이처럼 토지의 분할을 소유권 행사의 일환으로 보고 매매를 위한 경우에까지 토지의 분할을 신청할 수 있게 정한 것은 도시계획적 고려가 전혀 없는 입법으로 지양되어야 한다.

3. 획지와 지구단위계획

지구단위계획 제도의 전신인 상세계획구역 제도는 상세계획이 가구 및 획지의 규모와 조성계획을 포함하여야 함을 명시적으로 규정하였다(도시계획법 제20조의3 제3항 제3호). 그러나 현행 국토계획법 제52조 제1항 제3호는 지구단위계획이 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획을 내용으로 한다고만 규정하고 있다. 즉, 지구단위계획이 가구를 넘어 필지의 규모까지 정교하게 규율할 수 있는지가 불명확해진 것이다. 지구단위계획은 현재 운영되고 있는 도시계획 중 필지단위의 규율이 가능한 유일한 도시계획이다. 지구단위계획의 내용으로 획지계획이 포함되지 않는다면 이는 도시계획적 고려 아래 건축단위를 설정하는 것을 사실상 포기하는 것과 같다.

IV. 변형적 지구단위계획과 획지

공간정보관리법상 필지가 민사적 거래의 기준이 되며, 현행법이 공간정보관리법상 필지와 건축단위로서의 필지를 혼동하고 있음은 전술하였다. 이러한 상황에서 선제하는 필지경계선을 변경하는 것은 소유권의 범위를 강제로 변경시키는 것이므로 변형적 지구단위계획이 구속력 있는 획지계획을 포함할 것을 기대하기는 사실상 어렵다. 설사 변형적 지구단위계획의 획지계획이 장기적 관점에서 제시된 계획안에 불과하다 하더라도 이러한 계획안의 실현을 위해서는 결국 건축행위를 제한하여야 할 것인데, 법원은 건축법상 건축허가를 원칙적으로 기속행위에 해당하는 것으로 보는 등 건축의 자유를 매우 강하게 보호하고 있다. 따라서 계획안의 실익이 없게 된다. 실제로 구 국토계획법(2002. 2. 4. 법률 제 6655호로 제정되고 2007. 1. 19. 법률 제8250호로 개정되기 전의 것) 제55조는 토지소유자 및 지상권자가 지구단위계획에서 정한 내용에 적합하게 토지를 이용하기 위하여 토지의 분할·합병 또는 교환을 위한 환지를 원하는 경우에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 그 토지를 대상으로 환지계획을 작성하고 환지처분을 하는 등의 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있었다. 그러나 이 조항은 사문화되어 폐지되었다.

현재 변형적 지구단위계획은 필지단위의 규율은 전혀 포함하지 않은 채 대상 지역의 일부 또는 전체를 단일한 건축허가요건으로 규율하고 있어 용도지역제 도시계획과 유사한 모습을 보인다. 실무는 지구단위계획구역을 개별 용도지역으로 나누는 선(이하 ‘용도경계선’이라 한다.)의 구속력 역시 약하게 보고 있다. 삼각아파트 부지 사건에서 법원은 “지구단위계획에 의해 타인 소유 토지의 취득이나 자기 소유 토지의 처분을 강제할 수는 없으므로 지구단위계획에 의해 지적의 경계와 용도구분에 의한 경계가 달라지게 되었다 하더라도 그 지구단위계획의 내용이나 취지가, 각 지정된 용도에 맞추어 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하라는 범위를 넘어서, 토지소유자에게 부정형으로 되어 있는 지적 경계를 지구단위계획에서 정한 장방향의 용도구분의 경계와 일치시켜야 한다거나 기타 사용권의 취득을 강제하는 것이라고 볼 수는 없다”고 판시

하였다⁴⁶⁾.

V. 형성적 지구단위계획과 획지

형성적 지구단위계획은 도시계획사업에 의하여 모든 지적선이 지워진 상태에서 수립된다. 따라서 선재하는 필지경계선의 제한 없이 적극적으로 획지계획을 할 수 있으며, 당해 획지계획의 대외적 구속력이 인정된다. 법 문언에 의하면 도시계획사업으로 조성된 지역의 경우에도 여전히 공간정보관리법상 필지에 기초하여 획지가 조성되는 것으로 해석되나, 이때 공간정보관리법상 필지는 지구단위계획의 내용이 지적공부에 반영된 결과이므로 변형적 지구단위계획의 경우와는 차이가 있다.

46) 대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결.

제 3 절 지구단위계획과 건축허용성

I. 건축허용성의 의의

용도지역제 도시계획이 건축허가요건을 규율하는 것은 앞서 본 바와 같다. 그러나 건축허가요건의 규율은 당해 필지에서 건축물을 건축할 수 있음을 전제하는 것이다. 도시계획가는 건축허가요건을 규율하기에 앞서 추상적으로 당해 필지에 건축물을 건축할 수 있는지를 먼저 결정하여야 한다.

어떠한 필지에 건축행위를 행할 수 있는지는 당해 필지에 사람이 거주할 수 있는지를 결정하고 나아가 그 필지가 속한 도시의 인구밀도를 결정하므로 도시계획적 측면에서, 그리고 공법적으로 중요한 의미를 갖는다. 따라서 건축을 할 수 있다는 표시는 행정청의 공적 견해 표명으로 이루어져야 한다. 행정청의 공적 견해 표명에 의하여 특정 필지에서 건축이 가능하게 되면 “건축이 허용”되었다 혹은 “건축허용성이 부여”되었다고 한다.

II. 건축허용성과 지목인 대(垓)

1. 지목의 의의

지목 제도는 현재는 공간정보관리법에 의하여 운용되고 있다. 지목이란 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것을 말한다(공간정보관리법 제2조 제24호). 공간정보관리법 제64조는 국토교통부장관은 모든 토지에 대하여 필지별로 지목 등을 조사·측량하여 지적공부에 등록하여야 한다고 규율한다. 즉, 지목은 현재 토지의 주된 용도를 반영하는 것일 뿐, 새롭게 토지의 용도를 결정하는 형성적인 것이 아니다. 법원은 종래 지목이 이렇게 ‘확인적 성격’을 가지는 것에

불과하다는 이유로 지목 변경을 둘러싸고 제기된 행정소송에 대하여 일관되게 부적법 각하 판결을 하여왔다.

2. 대(垔)의 특권적 지위

본래 대(垔)라는 지목은 당해 토지가 건축물의 부지로 사용되고 있음을 확인하여 주는 것에 불과하였다. 그러나 현행법은 건축허가를 받기 위하여 당해 토지의 지목이 대이어야 함을 전제하고(건축법 제10조 제1항 제1, 2호), 행정청으로부터 토지형질변경허가를 받아 지목을 대로 변경할 수 있게 함으로써(공간정보관리법 제81조, 동법 시행령 제67조 제1항, 국토계획법 제62조) 지목이 대인 경우 당해 토지에 건축허용성이 부여된 것으로 보고 있다. 그 결과 지목이 대인 토지에 건축허용성이 부여된 토지와 그렇지 않은 토지가 혼재되게 되었다. 현재 건축허용성이 부여된 대지와 그렇지 않은 대지를 구분할 수 있는 구체적 기준을 마련하는 것은 사실상 불가능하다.

한편 헌법재판소는 장기미집행 도시계획시설 부지의 토지가 대지인 경우 손실보상을 해주어야 한다거나 건축 제한을 해제하여야 한다고 판시하였으며⁴⁷⁾, 국토계획법 제47조 제1항은 장기 미집행 도시계획시설 설치대상지 토지의 지목이 대인 경우에는 당해 토지소유자에게 매수청구권을 인정하고 있다. 이와 같은 실무의 태도는 대지에 건축허용성이 부여되었다고 보기 때문이다. 따라서 대지에 가하여지는 재산권 제한이 다른 토지에 가하여지는 제한보다 과하다고 보는 것이다. 만약 지목이 단순히 확인적 성격만을 가진다면 불법 대지조성공사를 마친 경우에도 지목을 대지로 변경하여야 하며 이렇게 지목이 변경된 대지 역시 위와 예에 따라 보호될 것이다. 이는 당연히 부당하다. 그러므로 현행법상 지목은 적어도 대지와 관련해서는 확인적 성격을 넘어서 설권적 성격까지 가지는 것으로 해석하여야 한다. 실제 법원은 지목이 토지소유권을 제대로 행사

47) 헌법재판소 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 결정.

하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실체적 권리관계에 밀접하게 관련되어 있다는 이유로 지목변경신청 반려행위가 처분에 해당한다고 판시하였으며⁴⁸⁾, ‘토지의 용도가 변경된 경우’에서 ‘토지의 용도’란 그 토지의 사실상의 이용현황을 의미하는 것이 아니라 법적으로 허용된 이용가능성으로서의 용도를 의미한다고 판시한 바 있다⁴⁹⁾.

건축허용성은 본래 도시계획에 표현되어야 한다. 개별 필지의 건축허용성을 도시계획에 표현하기 위해서는 당해 도시계획이 필지단위의 규율을 내용으로 할 수 있어야 한다. 용도지역제 도시계획만 존재하던 1970년대 후반까지는 개별 필지의 건축허용성을 도시계획에 나타낼 방법이 없었다. 따라서 건축허용성이 부여되었는지 여부를 확인하기 위해서는 지적공부상 지목이 대인지를 살필 수밖에 없었다.

Ⅲ. 건축허용성을 부여하는 도시계획

1. 도시계획사업계획

택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업, 도시 및 주거환경정비법에 의한 정비사업 등의 도시계획사업은 대규모 개발 사업으로 토목공사를 수반한다. 토목공사가 완료되면 도시계획사업계획이 예정한 대로 획지가 새롭게 그려지고 공동주택용지·단독주택용지·상가용지 등이 조성되어 사업대상지의 물리적 형상이 변경된다. 이는 종래 지목이 전·답·임야이던 토지를 대지로 바꾸어 건축허용성을 부여하는 효과를 낳는다.

2. 토지의 형질 변경

48) 대법원 2004. 4. 22. 선고 2003두9015 판결.

49) 대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두10232 판결.

(1) 토지형질변경의 의의

국토계획법 제56조 제1항 제2호는 토지의 형질 변경을 개발행위의 일종으로 정의하고, 토지의 형질을 변경하기 위해서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고 규율하고 있다. 통상 토지의 형질 변경이란 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위로서 토지의 물리적인 ‘형상’을 변경하는 것을 의미한다(동법 시행령 제61조 제1항 제1호). 그러나 도시지역에서 이루어지는 대부분의 토지형질변경은 당해 토지의 지목을 대(垈)로 변경하여 건축허가를 받는 것으로 목적으로 한다. 따라서 토지의 형질변경이 토지의 공법적 ‘성질’ 변경으로서 가지는 의미에 보다 주목할 필요가 있다.

지목을 대로 변경하기 위해서는 국토계획법상 형질변경허가를 받아야 한다(공간정보관리법 제81조, 동법시행령 제67조 제1항 제1호, 국토계획법 제62조). 대라는 지목이 당해 토지에 건축허용성이 부여되었음을 의미한다는 것은 전술하였다. 건축허용성이 도시계획에 있어 가지는 의미를 고려하여 볼 때, 단순히 어떠한 토지의 물리적 형상이 건축하기에 적합하다는 이유만으로 건축허용성이 부여될 수는 없다. 따라서 토지가 물리적 형상 측면에서 토지형질변경의 허가요건을 충족하였다 하더라도 당해 토지의 공법적 성질을 변경하는 의미의 관념적인 토지형질변경의 허가가 필요하다고 해석하여야 한다. 법원 역시 잡종지였던 토지가 물리적 형상의 변경 없이 근린생활시설 건물의 건축으로 지목이 대지로 변경되었다면 “개발사업이 시행된 것”, 즉 (관념적인 성질변경허가로서) 형질변경허가가 있었던 것으로 보아야 한다고 판시한 바 있다⁵⁰⁾.

(2) 토지형질변경의 허가요건과 절차

50) 대법원 1999. 12. 16. 선고 98두18619 판결.

토지의 형질 변경을 허가를 발급받기 위해서는 국토계획법 제58조 제1항 제1호의 위임을 받은 동법 시행령 제55조 제1항의 필지 규모 요건을 충족하여야 한다(국토계획법 제58조 제1항 제1호, 동법 시행령 제55조 제1항). 이는 형질변경허가가 국토계획법이 규율하는 까다로운 도시계획 변경 절차를 거치지 않고 임의로 건축허용성을 부여하는 데 제한을 가하는 취지이다⁵¹⁾. 그 외 토지형질변경 허가요건으로는 첫째 녹지지역이나 우량농지로 보존 필요성이 없을 것, 둘째 역사·문화적 가치가 높지 않아 원형보존의 필요가 없을 것, 셋째 표고·경사도 등을 참작하여 조레가 정하는 기준에 적합할 것 등이 있다.

한편 국토계획법 제59조는 제1항은 행정청이 토지의 형질 변경을 허가하려면 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 정하고 있다. 그러나 동조 제2항 제2호는 다시 지구단위계획이 수립된 지역에서 행정청이 토지의 형질 변경을 허가하려는 경우에는 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 않을 수 있다고 정하고 있다. 이는 토지의 형질 변경이 지구단위계획에 부합한다면 이러한 토지의 형질 변경은 물리적 형상 변경의 성격을 가질 뿐 토지의 공법적 성질을 변경하는 것은 아니라는 취지를 담고 있는 것으로 보인다.

IV. 변형적 지구단위계획과 건축허용성

지구단위계획은 현행법상 필지단위의 규율이 가능한 유일한 도시계획이며, 따라서 개별 필지의 건축허용성을 담을 수 있는 유일한 도시계획이다. 하지만 국토계획법은 지구단위계획이 건축허용성을 규율할 수 있는지에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않다. 실무 역시 건축허용성이 도시계획에 포함되어야 한다는 인식이 부족하다⁵²⁾.

51) 김종보, 위의 책, 232면.

52) 건설법의 이해, p.226

필지단위의 규율이 가능한 도시계획이 존재하지 않던 시기가 지나 개별 필지의 건축허용성을 포함할 수 있는 지구단위계획 제도가 도입되었음에도 불구하고 실무는 여전히 공간정보관리법상 지목인 대와 건축허용성을 연계시키는 데 그치고 있다.

V. 형성적 지구단위계획과 건축허용성

형성적 지구단위계획에 의하여 어떠한 필지가 단독주택용지·종교시설용지 등의 용도로 지정되었다면 당해 필지는 건축허용성을 부여받은 것이다. 실무는 지적공부에 위 필지의 지목을 대(垓)로 등재하고 있다⁵³⁾. 그러나 지목이 대로 등재됨으로써 필지가 건축허용성을 부여받는 것은 아니다. 대라는 지목은 이는 형성적 지구단위계획을 통해 건축허용성을 부여받았음을 확인하여 주는 표시에 불과하다. 따라서 지구단위계획의 결정 당시 건축허용성을 부여받지 못한 토지의 소유자가 이후 개별적으로 토지형질변경의 허가 등을 통해 지목을 대로 변경하였다고 하여 당해 필지에 건축허용성이 부여된 것으로 해석하여서는 안 된다. 도시계획의 변경 절차를 거치지 아니한 채 토지형질변경허가와 같은 개별적 처분만으로 건축허용성이 부여되었다 보는 것은 도시계획을 수립하는 데 행정청에 광범위한 형성의 재량을 부여하고 도시계획에 반하는 개발행위의 허가를 금지하는 국토계획법의 입법 취지에 부합하지 않는다. 토지소유자가 건축허용성을 부여받고자 한다면 토지형질변경의 허가 대신 원칙적으로 지구단위계획의 변경을 신청하여야 한다. 신청이 수리되어 지구단위계획의 변경이 이루어지면 행정청에 의하여 당해 필지에서 건축이 허용된다는 것이 공적으로 표명된 것이며, 그 사실을 확인하거나 또는 반영하기 위하여 토지소유자는 지목의 변경을 신청할 수 있다.

53) 김종보, 위의 책, 236면.

제 4 절 지구단위계획과 건축허가요건

I. 도시계획에 의한 건축허가요건

도시계획에 의하여 정하여지는 건축허가요건은 크게 용도제한요건과 형태제한요건으로 나뉜다. 용도제한은 하나의 용도지역 내 건축물 사이 사용관계가 충돌하는 것을 막고 당해 지역의 통일성을 유지하도록 하는 기능을 수행한다. 한편 형태제한요건이란 건축물의 형태와 관련된 건폐율, 용적률, 공지율, 건축선으로부터의 후퇴 등에 관한 요건을 말한다.

국토계획법은 도시계획을 통해 용도제한요건을 설정할 것을 예정하면서 도 독자적인 건축물 용도의 분류 체계를 정립하지 않은 채 건축법 시행령 [별표 1] 용도별 건축물의 분류 체계를 따르고 있다. 그러나 국토계획법은 건축법과 다른 입법 취지를 가지므로 별도의 용도 분류 체계를 정립할 필요가 있다. 예컨대 건축법은 건축물로부터 발생하는 위험을 막기 위하여 위험방지요건을 정하고 건축물을 건축하는 단계에서 이를 강제하는 법이다⁵⁴⁾. 건축법이 건축물의 용도를 분류하는 이유는 용도에 따라 건축물에 요구되는 안정성이 다르기 때문이다. 반면 국토계획법은 토지의 합리적 이용을 목적으로 건축물과 토지의 사용권을 통제하는 법이다⁵⁵⁾. 토지의 합리적 이용을 위해서는 특히 인구밀도를 규율하여야 한다. 따라서 국토계획법은 인구밀도 측면에서 건축물의 용도를 보다 상세히 분류할 필요가 있다. 위 논의와 동일선상에서, 건축법 시행령 [별표 1]에서 한정적으로 열거하고 있는 용도별 건축물의 종류에 의하지 않고 별도의 종류를 기준으로 용도제한요건을 정한 지구단위계획 시행지침 조항이 무효인지가 쟁점이 된 사안에서 법원은 “지구단위계획의 내용이 되는 ‘건축물의 용도제한’ 의미를 반드시 건축법 등에 따라 해석하여야 하는 것은 아니”라고 판시하였다⁵⁶⁾.

54) 김중보, 위의 책, 8면.

55) 김중보, 위의 책, 9면.

56) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009도12330 판결.

한편 건축법은 건축물로부터 발생하는 위험과 무관한 형태제한요건을 규율하고 있다. 건축법 제58조에 의한 대지안의 공지, 건축법 제57조에 의한 대지분할의 제한 관련 요건이 그것이다. 그러나 대지안의 공지는 도시의 밀도와 도로선의 확장에 영향을 미치므로 건축물로부터 토지의 합리적 이용과 관련이 있다. 따라서 이러한 형태제한요건은 비록 관련 규정이 건축법에 위치하고 있더라도 도시계획에 의한 건축허가요건의 일종으로 보는 것이 옳다.

II. 지구단위계획의 건축허가요건 규율 방식

국토계획법 제52조는 제1항은 제2항 제4호의 ‘건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도’를 지구단위계획의 내용으로 포함하여야 한다고 규정한다. 용도지역제 도시계획 등 다른 도시계획의 경우 대상 지역에 적용될 건축허가요건이 법령으로 정하여져 있다. 그러나 지구단위계획은 법령 대신 지구단위계획에 부속되는 조항, 예컨대 지구단위계획 민간·공공부분 시행지침(이하 ‘지구단위계획 시행지침’) 등을 통하여 보다 상세하게 건축허가요건을 규율할 수 있다. 일반 도시계획이 보편적이고 획일적으로 건축행위를 제한하는 평면적 계획에 해당한다면, 지구단위계획은 가구뿐만 아니라 필지별로도 차등을 주어 건축행위를 제한할 수 있는 입체적 계획이다.

지구단위계획은 일반 도시계획이 정할 수 없는 사항, 예를 들어 건폐율, 용적률, 건축물 용도, 건축선, 건축물의 형태, 색채 등을 정할 수 있다. 그리고 일반 도시계획이 건축물의 면적과 규모의 상한선을 정하는 것과 달리 지구단위계획은 당해 계획에서 정하는 대로 건축행위를 정하도록 규율할 수도 있다. 예를 들어 지구단위계획이 대상 지역에서 섬유 관련 제품만을 판매할 수 있도록 적극적으로 용도를 정한 사안에서 법원은 피고인이 섬유 관련 제품이 아닌 가전 제품을 판매하였다면 이는 국토계획법 위반에 해당한다고 보았다⁵⁷⁾. 한편 행정청이 지구단위계획을 수립하면서 권장용도를 판매·위락·숙박시설로 결정·고시한 사안에서 법

57) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009도12330 판결.

원은 권장용도를 정하여 결정·고시한 행위가 당해 지구 내에서는 공익과 무관하게 언제든지 숙박시설에 대한 건축허가가 가능하다는 공적 견해를 표명한 것으로 볼 수 없다고 판시하였다⁵⁸⁾.

58) 대법원 2005. 11. 25. 선고 2004두6822, 6839, 6846 판결.

제 5 절 지구단위계획과 기반시설

I. 기반시설 일반

1. 기반시설의 의의

기반시설이란 도로·공원·시장·철도 등 도시민의 생활이나 도시 기능의 유지에 필요한 물리적 요소를 말한다⁵⁹⁾. 기반시설은 도시민의 활동을 위하여 필수적으로 공급되어야 하지만 시장에 의한 자발적 공급이 어렵고, 공공성이 높아 입지 결정이나 설치 및 관리에 공공의 개입이 필요하다. 국토계획법은 기반시설을 교통시설 10종, 공간시설 5종, 유통·공급시설 9종, 공공·문화체육시설 10종, 방재시설 8종, 보건위생시설(국토계획법 제2조 제6호). 한편 기반시설 중 도시계획으로 결정된 시설을 도시계획시설이라 한다(국토계획법 제2조 제7호).

2. 도시계획시설의 설치 절차

(1) 도시계획시설의 결정

도시계획시설을 설치하려면 우선 그 시설의 위치·규모 등을 미리 도시계획(이하 ‘도시계획시설계획’이라 한다.)으로 결정하여야 한다. 도시계획시설의 결정은 독자적으로 이루어지는 것이 일반적이나 용도지역제 도시계획의 변경 결정에 수반하여 이루어지는 경우도 있다. 도시계획시설 계획에 관한 최종적 입안권한과 결정권한은 모두 행정주체가 독점한다. 한편 일반적 도시계획시설과는 달리 도시계획시설의 결정을 생략하고 설치할 수 있는 기반시설(이하 ‘임의적 기반시설’이라 한다.)이 있다. 국토계획법 시행령 제35조는 국토계획법 제43조 제1항 단서의 위임을 받아 용도지역과 기반시설의 특성을 고려하여 자동차학원, 장례식장 등의 기

59) 대한민국토·도시계획학회, 위의 책(도시계획론), 357면.

반시설과 도시지역 및 지구단위계획구역 밖에 설치되는 기반시설 중 전기공급설비 등은 도시계획시설의 결정을 생략할 수 있도록 하고 있다.

다른 도시계획과 같이 도시계획시설계획 역시 관계행정기관장과의 협의 및 중앙도시계획위원회의 심의(국토계획법 제30조), 주민참가와 지방의회의 의견(동법 제28조), 기초조사(동법 제27조), 도시계획의 결정고시(동법 제30조 제6항), 지형도면의 고시(동법 제32조) 등의 절차를 거쳐야 한다. 다만 광역자치단체의 결정권한 중 일부가 기초자치단체장에게 위임되어 있어 기초자치단체장이 입안 및 결정의 주체가 될 수 있으며 특히 구청장도 도시계획시설계획의 입안 및 결정을 할 수 있다는 점에서 차이를 보인다.

(2) 도시계획시설사업의 시행

도시계획시설계획은 도시계획시설사업의 시행을 예정한다. 도시계획시설사업의 시행자는 원칙적으로 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수이다(국토계획법 제86조 제1항). 도시계획시설사업의 시행은 실시계획의 수립과 시공의 절차를 거쳐 이루어진다. 이때 도시계획시설사업의 실시계획은 도시계획시설계획에 기초한다. 도시계획시설계획의 내용과 다른 내용을 담거나 새로운 내용을 추가하는 실시계획을 인가하는 것은 위법하다⁶⁰⁾. 실시계획은 도시계획시설의 설치에 필요한 설계도서, 자금계획 및 시행기간과 기타 필요한 사항을 내용으로 한다(국토계획법 제88조 제5항, 동법 시행령 제97조). 실시계획의 입안권은 사업시행자가 가진다. 실시계획을 입안한 사업시행자는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장 등 행정주체에게 인가를 받아야 한다. 사업시행자가 실시계획의 인가를 신청하면 인가권자는 인가신청의 요지 및 공람의 일시·장소 등을 공보나 일정한 일간신문 등에 공고하고, 그 내용을 20일 이상 일반이 열람할 수 있도록 해야 한다(국토계획법 제90

60) 대법원 1995. 12. 8. 선고 93누9927 판결.

조 제1항, 동법 시행령 제90조). 이해관계인은 공람기간 안에 의견서를 제출할 수 있으며 제출된 의견이 타당하다고 인정되는 경우에는 실시계획에 반영되어야 한다(국토계획법 제90조 제2항). 이러한 공람기간이 지난 후 신청된 실시계획이 타당하다고 판단되면 인가권자는 당해 실시계획을 인가·고시하여야 한다(국토계획법 제91조). 실시계획인가의 고시에는 사업시행지의 위치, 사업의 종류 및 명칭, 면적 또는 규모 등이 인가 사실과 함께 포함되어야 하며, 관계행정기관의 장애제도 통지된다(국토계획법 시행령 제100조) 실시계획의 인가로서 사업시행자는 공사에 착수할 수 있는 지위를 얻는다.

II. 도시계획시설과 재산권 제한

1. 도시계획시설의 결정과 건축행위 제한

도시계획시설의 결정으로 도시계획시설이 설치될 대상 지역의 위치와 규모가 정하여지면 도시계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치하는 허용되지 않는다(국토계획법 제64조 제1항). 결정 이후에 있을 도시계획시설사업의 시행에 장애가 될 수 있기 때문이다. 그러나 아직 대상 지역의 토지가 수용된 것은 아니므로 토지소유자는 도시계획시설계획에 저촉되지 않는 범위 내에서 여전히 그 토지를 사용·수익할 권한을 갖는다(제2항).

2. 실시계획의 인가와 수용권

도시계획시설은 공공성이 높아 행정주체가 소유·관리함이 원칙이다. 행정주체의 소유·관리권 보장을 위하여 국토계획법은 실시계획의 인가가 있을 시 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다.)」 제20조 제1항 및 제22조에 의한 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 의제하고 있다(국토계획법 제96조 제2항). 한편,

토지보상법상 사업인정이 이루어지면 사업시행자는 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있게 된다(토지보상법 제20조 제1항).

법원은 건축법상 인·허가 의제 제도와 관련하여 절차집중설의 입장에서 인·허가 의제 제도의 취지는 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지, 인·허가 의제 사항 관련 법률에 따른 각 인·허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것은 아니라고 판시하고 있다⁶¹⁾. 이는 국토계획법 제96조 제2항의 해석에도 마찬가지라 할 것이다. 따라서 도시계획시설사업의 실시계획을 인가함에 있어 행정청은 당해 실시계획이 토지보상법상 사업인정에 필요한 요건을 충족하는지 심사하여야 한다.

토지보상법상 사업인정이란 “수용이 필요한 경우에 토지보상법이 정하고 있는 공익사업에 해당한다는 점을 확인하고 그에 따라 수용권이 부여될 수 있음을 선언하는 행정처분”을 말한다⁶²⁾. 사업인정으로 사업시행자는 개별 필지에 대한 수용권을 행사할 수 있다. 따라서 토지보상법상 사업인정이 발급되기 위해서는 우선 당해 사업이 헌법상 공공필요 요건을 충족하여야 하며(헌법 제23조 제3항), 수용이 당해 사업에 필요한 것이어야 한다. 도시계획시설사업 실시계획의 인가에 대하여 국토계획법 제96조 제2항이 토지보상법상 사업인정의 효과를 인정하는 것은 도시계획시설이 가지는 고도의 공공성에 기인한다.

3. 장기미집행 도시계획시설

도시계획시설의 결정이 있었으나 실시계획의 인가 등 도시계획시설사업의 시행이 후속되지 않은 도시계획시설을 ‘장기미집행 도시계획시설’이라 한다. 장기미집행 도시계획시설의 경우 도시계획시설의 결정이 있었

61) 대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 판결.

62) 김중보, 위의 책, 363면.

으므로 대상 지역의 토지소유자는 국토계획법 제64조 제1항에 따라 건축행위의 제한을 받는다. 그러나 실시계획의 인가는 없으므로 수용까지는 이루어지지 않는다. 자신의 재산권이 과도하게 제한받는 상태가 지속되고 있음에도 불구하고 토지소유자는 헌법 제23조 제3항에 따른 적절한 보상 받을 권리마저 행사할 수 없는 것이다.

헌법재판소는 장기미집행 도시계획시설이 재산권 보장에 관한 헌법 제23조를 위반한다는 이유로 일정 기간 이상 집행되지 않은 도시계획시설에 대하여 토지소유자의 매수청구권을 인정하거나 보상을 하도록 결정하였다⁶³⁾. 이에 따라 2000년 전부개정된 도시계획법은 도시계획시설의 결정 이후 10년 동안 집행되지 않은 도시계획시설에 대하여 토지소유자의 매수청구권을 인정하며 매수청구가 받아들여지지 않을 경우 대통령이 정하는 건축물, 예컨대 3층 이하의 단독주택 또는 3층 이하의 제1종 근린생활시설 등을 건축할 수 있도록 하는 규정(구 도시계획법 제47조 제1항)을 신설하였다. 현행 국토계획법은 도시계획시설의 결정이 있은 후 2년 내 도시계획시설사업이 시행되지 않는 경우 토지소유자는 가설건축물을 허가받을 수 있고(국토계획법 제64조 제2항), 10년이 경과하면 매수청구권을 행사할 수 있으며(국토계획법 제47조 제1항), 매수청구가 받아들여지지 않는 경우 일정한 건축행위를 할 수 있도록 규율하고 있다(국토계획법 제47조 제7항). 나아가 20년이 경과할 경우 도시계획시설의 결정 자체가 실효되는 조항을 두고 있다(국토계획법 제48조).

한편 국토계획법 제85조 제1항은 도시계획시설사업의 시행자에 해당 하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 도시계획시설의 결정 후 2년 이내 단계별 집행계획을 수립하여야 할 의무를 부여하고 있다. 입안권자가 수립의무를 위반할 경우 토지소유자는 더 넓은 범위의 개발행위를 허가받을 수 있다. 단계별 집행계획이 수립되면 행정주체는 이에 따라 도시계획시설사업을 시행하여야 할 의무를

63) 헌법재판소 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 결정.

부담한다.

Ⅲ. 기반시설의 배치와 규모를 정하는 지구단위계획

국토계획법 제52조 제1항 제2호는 지구단위계획이 포함하여야 할 내용으로 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항을 정하고 있다. 따라서 지구단위계획에 따른 기반시설의 배치와 규모 관련 계획과 도시계획시설계획의 내용이 충돌하는 경우 두 계획의 관계가 문제 된다. 이 문제는 ① 지구단위계획에 포함된 기반시설 관련 계획의 효력, 즉 지구단위계획에 의한 기반시설의 지정에도 도시계획시설의 결정에 준하는 법적 구속력 등을 인정할 수 있는지, ② 만약 도시계획시설의 결정에 준하는 법적 구속력이 인정된다면 별도의 도시계획시설의 결정 없이도 바로 도시계획시설사업의 시행으로 나아갈 수 있는지와 관련한다.

Ⅳ. 변형적 지구단위계획과 기반시설

법원은 국토계획법 제30조 등에 근거하여 도시계획시설인 학교를 설립하기로 결정한 부지 내 토지를 소유한 원고가 관할 행정청에 지구단위계획 입안제안을 통해 도시계획시설의 폐지를 요청하였으나 피고가 이를 거부하는 취지의 회신을 한 사안에서, 위 회신은 원고의 재산권 행사를 과도하게 제한하는 것으로 보고 재량권의 일탈·남용이 있어 위법하다고 판시한 바 있다⁶⁴⁾. 또한 실무는 미집행 학교부지와 관련하여 당해 부지 내 사유지 매입을 추진할 수 없는 경우 지구단위계획의 수립을 통하여 이를 폐지할 수 있다고 보고 있다. 이는 지구단위계획의 변경을 통하여 도시계획시설의 결정을 변경 또는 폐지할 수 있음을 시사한다.

지구단위계획과 도시계획시설계획은 모두 국토계획법상 도시계획의 일종이므로 동일한 효력을 가진다고 보는 것이 옳다. 실제 지구단위계획

64) 대법원 2014. 7. 11. 선고 2013구합64697 판결.

의 수립 절차와 도시계획시설의 결정 절차는 입안권자와 결정권자, 중앙 도시계획위원회의 심의, 주민의견 수렴, 기초조사 등의 면에서 크게 차이가 없다. 따라서 지구단위계획에 의한 기반시설의 지정에도 도시계획시설의 결정에 준하는 효력을 인정하여도 무리가 없을 것이다. 만약 지구단위계획에 의한 기반시설의 지정에도 도시계획시설의 결정과 같은 효력을 인정한다면, 지구단위계획에 의한 기반시설 설치 대상지는 별도의 도시계획시설의 결정 없이 곧바로 도시계획시설사업의 시행 단계로 나아가 실시계획의 인가를 받고 대상 지역 토지소유자에게 수용권을 행사할 수 있을 것이다.

그러나 본래 지구단위계획은 소극적 계획으로서 도시계획시설계획과 달리 사업의 시행을 전제하지 하는 것이 원칙적 형태이다. 지구단위계획에 의한 기반시설의 지정에 도시계획시설의 결정과 같은 효력을 부여하면서도 지구단위계획의 결정과 도시계획시설사업의 시행을 매개하여 불법적 장치를 마련하지 않는 경우 장기미집행 도시계획시설이 대량으로 발생할 수 있다.

V. 형성적 지구단위계획과 기반시설

도시계획사업이 대규모 토목공사를 수반하여 대상 지역의 물리적 형상을 변경함은 전술하였다. 도시계획사업의 시행자가 토지보상법상 사업인정을 받고 수용권을 행사하여 도시계획시설계획에 따라 도시계획시설을 설치하면, 형성적 지구단위계획은 이를 반영하여 수립된다. 따라서 변형적 지구단위계획의 경우와 달리 지구단위계획 결정 이후 도시계획사업의 시행 단계로의 이전 문제나 장기미집행 도시계획시설의 발생 문제 등은 논의될 여지가 없다. 다만 형성적 지구단위계획은 변형적 지구단위계획과 비교하여 상대적으로 강한 법적 구속력을 가지게 되므로 사업시행이 완료된 이후에 새롭게 기반시설을 설치하려는 경우 형성적 지구단위계획의 변경이 반드시 수반되어야 하는지가 문제될 수 있다.

제 5 장 현행 지구단위계획의 한계

제 1 절 현행 지구단위계획의 문제점

I. 서설

앞서 논의한 지구단위계획의 법적 효과를 기준으로 현행 지구단위계획의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

II. 성격이 다른 두 지구단위계획

지구단위계획은 본래 도시지역을 대상으로 하는 제1종 지구단위계획과 비도시지역을 대상으로 하는 제2종 지구단위계획으로 나뉘었으나, 현재 이러한 구분은 폐지된 상태이다. 두 지구단위계획을 통합한 것은 지구단위계획을 개발수단으로만 인식하는 한계를 극복하고 새로운 도시개발방식을 수용하기 위해서였다⁶⁵⁾. 다른 도시계획을 구체화하는 하위계획으로서만 운용되던 지구단위계획을 보다 적극적으로 활용하고자 한 것이다.

그러나 이미 도시계획이 수립된 기성시가지를 대상으로 하는 지구단위계획과 도시계획사업에 수반하여 새로운 도시계획을 설계하는 지구단위계획은 성격이 다르다. 상이한 법적 효과를 나타내는 두 지구단위계획을 통합하여 운용하는 것은 지구단위계획을 이해하고 이를 활용하는 데 장애가 된다. 현행 도시계획 제도 내에서 지구단위계획이 가지는 위상을 높이기 위해서는 두 유형의 지구단위계획을 통합하여 운용할 것이 아니라 지구단위계획을 다른 도시계획의 하위계획으로 인식하게 하는 입법태도를 바꾸어야 한다. 예를 들어 국토계획법 제52조 제1항은 지구단위

65) 대한국토·도시계획학회, 위의 책(도시계획론), 458면.

계획의 내용으로 용도지역·지구를 세분하거나 변경하는 사항(제1호) 또는 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항(제1의2호)을 정하고 있고, 지구단위계획 수립지침 2-2-4 (1)은 도시지역 내 지구단위계획 구역으로 지정할 수 있는 지역을 용도지역제 도시계획이 수립된 지역으로 제한하고 있다. 이러한 입법은 지구단위계획을 용도지역제 도시계획의 하위계획으로 오해하게 할 우려가 있다.

Ⅲ. 획지계획의 부재

건축단위를 설정하고 필지를 구획하는 작업은 도시계획적 판단의 기초가 된다. 그러나 국토계획법상 도시계획은 건축단위의 설정에 관하여 침묵하고 있으며, 국토계획법상 개발행위허가 제도와 공간정보관리법상 토지의 분할·합병 신청 제도가 그 공백을 메우고 있다. 이는 개별 토지소유자의 의사에 의존하므로 적절하지 않다.

지구단위계획은 현행법상 필지단위의 규율을 담을 수 있는 유일한 도시계획으로서 획지계획을 내용으로 하여야 한다. 하지만 변형적 지구단위계획은 선제하는 필지경계선을 반영하여 건축허가요건 등을 규율하는데 그칠 뿐 획지계획에는 개입하지 않고 있다. 이러한 태도는 실무가 토지소유권을 재산권으로서 강력하게 보호하는 데 기인한다. 건축단위의 설정이 도시계획에 미치는 영향을 고려할 때 획지계획을 토지소유권의 보호보다 후순위에 두는 것도 문제지만, 설사 토지소유권을 우선하더라도 지구단위계획이 장기적 관점에서 획지계획안을 제안할 가능성마저 차단하는 것은 옳지 않다.

특히 도시계획을 통해 조성된 획지를 반영한 형성적 지구단위계획에는 획지계획이 포함된 것으로 보아야 옳다. 따라서 도시계획사업으로 조성된 지역의 필지경계선을 변경하려면 원칙적으로 지구단위계획의 변경 절차를 거쳐야 하며, 이미 국토계획법상 개발행위허가를 받아 지적공부가 변경된 경우에도 지구단위계획의 변경이 수반된 것으로 해석하여야

한다.

IV. 건축허용성 규제의 부재

토지형질변경허가와 같은 개별적 처분에 의하여 필지의 공법적 지위가 변경되는 것은 도시계획에서 건축허용성이 차지하는 중요도를 고려할 때 옳지 않다. 획지계획의 경우와 마찬가지로 지구단위계획은 필지단위의 규율이 가능한 현행법상 유일한 도시계획인바 개별 필지의 건축허용성을 규제하여야 한다. 그러나 기성시가지를 대상으로 하는 변형적 지구단위계획이 건축허용성을 규제하지 않음은 전술한 것과 같다. 기성시가지를 대상으로 하는 변형적 지구단위계획이 현황과 다르게 건축허용성을 규율하면 토지와 그 지상 건물소유자는 소유권 행사에 중대한 제한을 받게 된다. 도시계획시설과 같이 높은 공공성을 가져 헌법 제23조 제3항에 따른 공공필요 요건을 충족하는 경우가 아닌 이상 위 제한은 정당화될 수 없다. 따라서 변형적 지구단위계획에 포함된 건축허용성 관련 내용은 장기적 관점에서 제시된 계획안으로, 장래에 그와 같이 필지의 공법적 성질이 변경될 것을 예정하는 것이라 할 수 있다. 다만 그 실효성을 보장하기 위하여 토지소유자가 지구단위계획에 반하는 토지형질변경허가를 신청하였다면 행정청은 이를 허가할 수 없다고 보아야 한다. 나아가 지구단위계획을 전제하지 않고서는 토지의 형질을 변경할 수 없다고 해석하여야 옳다.

한편 형성적 지구단위계획은 도시계획사업계획으로 정하여진 건축허용성을 반영한다. 형성적 지구단위계획구역에서 필지의 지목을 대(垓)로 변경하는 것은 도시계획을 변경하는 것과 같다. 따라서 지목을 대로 변경하려면 이에 선행하여 지구단위계획을 변경하거나 지구단위계획의 변경과 함께 지목을 변경하여야 한다. 만약 국토계획법상 개발행위허가를 받아 지적공부가 변경되었다면 지구단위계획의 변경이 수반된 것으로 해석하여야 한다.

IV. 장기미집행 도시계획시설의 양산

지구단위계획에 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항이 포함되는 것은 전술하였다. 지구단위계획의 전신인 도시설계 제도는 그 실효성을 제고하고자 시장·군수에게 도시설계의 내용에 따라 도시계획시설을 우선 설치할 의무를 부과하였다(구 건축법⁶⁶⁾ 제62조 제3항). 그러나 도시설계 제도가 지구단위계획 제도로 흡수되는 과정에서 위 조항은 사라졌다. 한편 국토계획법상 지구단위계획은 사업의 시행이나 실시계획의 수립을 예정하고 있지 않았으며, 지구단위계획의 결정과 도시계획시설사업의 시행을 연결하는 법적 장치 역시 마련되어 있지 않았다. 그 결과 지구단위계획의 결정으로 미집행 도시계획시설이 대량 양산되었다.

현행 지구단위계획 제도는 여전히 공공부문에서 기반시설을 적극적으로 확보할 방법을 마련하지 않고 있다. 대신 건축선을 후퇴시키거나 공개공지를 확보하거나 또는 조경 위치를 조정하는 경우 일정한 혜택을 부과하여 민간 차원에서 자발적으로 기반시설 부지를 확보할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이는 현실성이 없다. 독일 연방건설법상 도시계획 제도는 기반시설의 설치를 위하여 지구단위계획에 해당하는 B-plan을 수립하도록 규율하고 있다. 또한 B-plan에 따라 기반시설을 설치하기 위한 여러 규정, 예를 들어 선매권, 수용권 등을 규율하는 규정을 두고 있다.

66) 1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전부개정되고, 2000. 1. 28. 법률 제6247호로 일부개정되기 전의 것을 말한다.

제 2 절 지구단위계획의 기능

I. 지구단위계획과 독일의 B-plan

국토계획법상 지구단위계획 제도는 독일 연방건설법상 지구단위계획 제도를 본뜬 것이다. 국토계획법상 도시계획이 지구단위방식이자 동식제 방식의 도시계획인 것은 독일의 도시계획인 B-plan과 F-plan의 형식에 기인한다.

한편 국토계획법은 도시계획의 상위계획으로 도시기본계획을 두고, 도시계획이 도시기본계획에 부합하여야 한다는 점을 명시하고 있다(국토계획법 제25조 제1항). 명문으로 규정하고 있다. 지구단위계획은 도시계획의 일종으로 도시기본계획에 부합하는 내용을 포함하여야 한다. 독일 연방건설법 역시 B-plan의 상위계획으로 F-plan을 두고 있다. 그러나 F-plan은 국토계획법상 도시기본계획보다 상세한 규율을 담고 있다. 국토계획법은 용도지역제 도시계획과 지구단위계획을 모두 도시계획의 일종으로 동일한 평면에 두고 있다. 그러나 지구단위계획은 용도지역제 도시계획과 비교하여 계획의 밀도가 높다. 이러한 이유로 실무는 지구단위계획을 용도지역제 도시계획의 하위계획을 인식하는 듯하다. 따라서 용도지역제 도시계획이 사실상 F-plan의 기능을 수행하고 있다고도 볼 수 있다⁶⁷⁾.

II. 지구단위계획의 특수성

독일의 F-plan과 달리 도시기본계획은 개괄적·추상적 내용만을 담는 바, 국토계획법상 도시계획 제도에서 지구단위계획은 토지이용규제와 기반시설의 지정을 종합적으로 규율하는 유일한 도시계획이다. 또한 토지이용계획과 입체적 시설계획인 건축물 계획이 서로 환류되도록 하여 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루게 하는 유일한 도시계획이다. 따라서 지구단위계획은 현행 도시계획 제도에서 특별

67) 최중권, 위의 논문, 151면.

한 위상을 가진다. 하지만 이와 동시에 현행 도시계획 제도에 융합되기 어렵다는 단점도 가진다. 용도지역제 도시계획, 도시계획시설계획 등이 주요 골자를 이루는 국토계획법상 도시계획 체계에 지구단위계획이 정합하도록 규율하기 위해서는 세밀한 접근이 필요하다.

제 6 장 결론

건축학과 도시공학은 도시계획을 도시환경의 개선을 위하여 토지 이용, 건축물, 필지패턴, 가로패턴을 통제하여 도시의 밀도, 동선, 배치를 규율하는 것으로 이해한다. 이를 법학적 관점에서 재해석하면 도시계획이란 도시 내 토지의 합리적 이용을 위해 용도지역과 기반시설 및 건축단위를 설정하며, 각 건축단위의 건축허용성과 건축허가요건을 규율하는 행정계획이라 볼 수 있다. 이때 획지, 건축허용성, 건축허가요건, 기반시설은 도시의 물리적 형태를 구성하고 도시계획적 판단의 기초가 되는 도시계획요소이다.

지구단위계획 제도는 도로로 둘러싸인 하나의 가구(街區)를 대상으로 거시적이고 2차원적인 용도지역제 도시계획이 담지 못하는 상세한 내용을 규율하기 위하여 도입되었다. 따라서 지구단위계획은 필지경계선까지 표현된 세밀한 도면의 형식을 띠며, 부속조항을 통하여 건축허가요건을 입체적으로 규율한다. 또한 토지이용규제뿐만 아니라 기반시설의 지정까지 함께 규율하는 동시규제방식을 취한다.

지구단위계획은 이미 도시계획이 수립되어 있는 기성시가지를 대상으로 하는 ‘변형적 지구단위계획’과 도시계획사업과 연계하여 수립되는 ‘형성적 지구단위계획’, 두 유형으로 구분된다. 변형적 지구단위계획은 선제하는 획지와 건축허용성 위에 수립된다. 그러나 형성적 지구단위계획은 도시계획사업을 위하여 기존의 지적(地積)선을 모두 지운 상태에서 수립된다.

토지소유권은 재산권으로서 매우 강하게 보장되며, 그 범위와 내용은 획지와 건축허용성에 의하여 결정된다. 국토계획법은 선제하는 획지와 건축허용성을 변경할 수 있는 효력을 변형적 지구단위계획에 부여하고 있지 않다. 따라서 현재 변형적 지구단위계획은 지적공부상 획지와 건축허용성을 반영하여 건축허가요건을 규율하는 데 그치고 있다. 한편 지구

단위계획은 소극적 계획에 해당하여 별도의 실시계획을 예정하지 않는다. 따라서 지구단위계획에 따라 기반시설을 설치하기 위해서는 지구단위계획의 결정과 도시계획시설사업의 시행을 연계할 법적 장치가 마련되어야 한다. 하지만 국토계획법은 이를 마련하지 않았고, 미집행 도시계획시설이 대량 양산되었다.

형성적 지구단위계획은 변형적 지구단위계획과 비교할 때 기존 지적선의 제한을 받지 않고 그 내용대로 도시환경이 조성되는 효과를 가지며, 상대적으로 강력한 대외적 구속력을 인정할 수 있다. 그러나 현행법은 형성적 지구단위계획에 의하여 결정된 도시계획요소를 변경하고자 하는 경우 건축법, 공간정보관리법 등이 정하는 절차에 의하도록 하고 있다. 이 절차에는 도시계획적 판단이 개입될 여지가 없다.

획지, 건축허용성, 기반시설 등 도시계획요소의 결정에는 행정주체의 도시계획적 판단이 개입되어야 한다. 따라서 도시계획요소는 궁극적으로 도시계획에 의하여 규율되어야 한다. 지구단위계획은 현행법상 유일하게 필지단위의 규율을 할 수 있는 도시계획으로서 획지와 건축허용성에 관한 사항을 포함할 수 있다. 또한 지구단위계획은 토지이용규제와 기반시설의 조화를 도모할 수 있는 유일한 도시계획이다. 그러나 국토계획법은 지구단위계획의 이러한 잠재적 기능을 충분히 살리지 못하고 있다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2015.
_____, 『행정법 II』, 박영사, 2015.
김중보, 『건설법의 이해』, 피데스, 2013.
대한국토·도시계획학회, 『도시개발론』, 보성각, 2008.
_____, 『도시계획론』, 보성각, 2016.
_____, 『도시재생』, 보성각, 2015.
박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2005.
_____, 『행정소송의 구조와 기능』, 박영사, 2006.
윤혁경, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해석』, 기문당, 2010.
_____, 『알기 쉽게 풀어쓴 건축 법 이야기』, 기문당, 2010.
Matthew Carmona·Tim Heath·Taner Oc·Steve Tiesdell, 『도시설계: 장소 만들기 여섯 차원』, 강홍빈·김광중·김기호·김도년·양승우·이석정·정재용 공역, 대가, 2010.

2. 논문

- 고병호, 「도시 및 지역계획 분야의 학문적 동향과 연구발전과제에 관한 연구」, 『도시행정학보』 13집 2호, 한국도시행정학회, 2000. 12.
김중보, 「도시계획변경거부의 처분성」, 『행정법연구』 11호, 행정법이론실무학회, 2004. 5.
_____, 「도시계획의 핵심기능과 지적제도의 충돌」, 『행정법연구』 17호, 행정법이론실무학회, 2006. 10.
_____, 「토지형질변경허가의 법적 성질」, 『행정판례연구』 제11집, 한

- 국행정관례연구회, 2006. 6.
- 김철수·윤창훈, 「상세계획구역의 토지이용 특성에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집 계획계』 15집 12호, 대한건축학회, 1999. 12.
- 민태욱, 「지구단위계획의 본질과 법제도의 재검토」, 『토지공법연구』 제 57집, 사단법인 한국토지공법학회, 2012. 5.
- 송영섭, 「건축법상의 도시설계제도」, 『건축(대한건축학회지)』 1993. 별책, 대한건축학회, 1993. 8.
- 양윤재, 「도시관리수단으로서의 지구단위계획」, 『환경논총』 제40권, 서울대학교, 2002.
- 이희정·구자훈, 「서울시 상세계획 운영실태 분석을 통한 제도운영의 개선방안 연구」, 『대한국토계획학회지』 32권 6호, 대한국토·도시계획학회, 1997.
- 최중권, 「도시계획시설에 관한 공법적 연구」, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2014. 8.
- _____, 「현행 도시계획의 분류와 도시계획의 개념 정립」, 『토지공법연구』 제69집, 사단법인 한국토지공법학회, 2015. 5.
- 하해진·이현호, 「도시계획 관련제도 고찰을 통한 효율적 도시 관리방안에 관한 연구: 지구단위계획과 정비계획을 중심으로」, 『대한건축학회논문집 계획계』 21권 11호, 대한건축학회, 2005. 11.
- 한상훈, 「도시계획 체계구축의 법적 과제에 관한 연구」, 박사학위논문, 대구가톨릭대학교 대학원, 2014. 2.
- Conzen, M. P. 「Alnwick, Northumberland: A Study in Town-Plan Analysis」, 『Transactions and Papers(Institute of British Geographers)』 27, Wiley, 1960.

3. 참고판례

- 대법원 1982. 3. 9. 선고 80누105 판결.
- 대법원 1987. 9. 29. 선고 86누484 판결.

대법원 1995. 12. 8. 선고 93누9927 판결.
대법원 1999. 12. 16. 선고 98두18619 판결.
대법원 2003. 9. 23. 선고 2001두10936 판결.
대법원 2004. 4. 22. 선고 2003두9015 판결.
대법원 2004. 4. 28. 선고 2003두1806 판결.
대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결.
대법원 2005. 3. 10. 선고 2002두5474 판결.
대법원 2005. 11. 25. 선고 2004두6822, 6839, 6846 판결.
대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결.
대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두8946 판결.
대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두10232 판결.
대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 판결.
대법원 2011. 9. 8. 선고 2009도12330 판결.
대법원 2012. 1. 12. 선고 2010두5806 판결.
대법원 2014. 7. 11. 선고 2013구합64697 판결.
헌법재판소 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 결정.

Abstract

A Study on District-Unit Plan under the National Land Planning and Utilization Act

Park Eun Jung

School of Law

The Graduate School

Seoul National University

District-unit planning was first adopted to regulate aspects of urban planning in relation to individual households that a macro and two-dimensional approach of zoning failed to address. Thus, a district-unit plan includes drawings that specifically portray boundary lines of lot, and regulates construction permit requirements in detail through sub-clauses. Furthermore, a district-unit plan not only addresses the regulation of land use, but also of infrastructure designation.

A district-unit plan can be categorized into a 'transformative district-unit plan', which targets existing urban areas with their

urban plan in place and a 'formative district-unit plan', which is established in association with urban planning projects. The National Land Use and Planning Act (NLUP Act) does not grant the authority to alter the existing lots and construction permissibility when it comes to transformative district-unit planning. As a result at present, transformative district-unit planning only takes into account lots and construction permissibility as recorded on the land register when regulating construction permit requirements. Meanwhile, in order to build infrastructure based on a district-unit plan, a legal framework that connects decisions of district-unit planning and execution of urban planning facilities projects is called for. However, such a legal framework is missing in the NLUP Act currently. As a consequence, a large number of unexecuted urban planning facilities projects have been generated.

A formative district-unit plan tends to have more enforceability implementation-wise as it is not constrained by the existing lots and construction permissibility. However, according to the current law, in order to revise the aspects of urban planning, it is obligated to abide by the process as set forth by the Architecture Act, Spatial Information Management Act and etc. In this aforementioned process, there is no room for assessment regarding urban planning to be considered.

District-unit planning is the only form of urban planning under the current law that provides a regulatory scheme on a lot level, and this allows factors about lots and construction permissibility to be regulated. In addition, district-unit planning is the only form of urban

planning that can achieve harmony between land-use regulations and infrastructure. However, the NLUP Act is currently falling short of fully realizing the potential of district-unit planning.

keywords : district-unit plan, urban plans, regulation of land use, infrastructure, lot, construction permissibility

Student Number : 2015-25648