

## 손발 안 맞는 도시·건축 행정

### Disconnected Urban-Architecture Administration

이세훈 / 대한건축사협회 회장, 공학박사

by Lee Se-Hoon

정부는 국토의 난개발을 방지하고 선계획 후개발의 원칙을 확립하기 위하여 국토이용관리법과 도시계획법을 통합정비한 국토의계획및이용에관한법률을 제정하여 2003년 1월 1일부터 시행하고 있다.

그러나 이 법률은 법률을 지켜야 할 국민의 입장은 외면한 채 권위주의적 발상으로 제정·공포됨으로서 2003년 7월 1일이 되면 수많은 국민이 권리를 침해당하고 엄청난 재산손실이 예상되고 있다.

그 경위를 보면, 건설교통부는 2000년 7월 1일부터 2003년 6월 30일까지 일반주거지역을 제1종, 제2종, 제3종으로 분류하여 전국 555개 도시의 도시관리계획을 정비하되, 정비할 때까지는 일반주거지역을 적용하도록 함으로서 각 지방자치단체에서는 이 규정에 의거 2003년 4월 현재까지 45만3천 동의 건축허가를 하였고, 주거용 건축물만 20만3천 동의 허가하였으며, 지금 이 시간에도 건축허가는 계속되고 있다.

그러나 건설교통부는 국토의계획및이용에관한법률에서 "도시관리계획 결정 당시 사업 또는 공사를 착수한 자만 계속 시행할 수 있다"는 규정을 적용토록 함으로서, 6월 30일까지 "착수"하지 못하는 대다수의 국민은 건축허가가 무용지물이 되는 권리의 침해는 물론 재산상의 피해도 모면할 길이 없는 실정이 되었다.

따라서 우리는 이와 같은 도시 및 건축 행정의 제도적 모순과 시행상의 오류를 지적하고 시정을 촉구하고자 한다.

#### 현실을 외면한 법령 운용의 문제

우리나라의 도시는 국토면적의 약 16%에 해당하는 작은 공간에 전국인구의 87.6%가 거주하며 생산활동을 하는 국토의 핵심공간이다. 따라서 도시계획제도를 마련하고 집행함에 있어 국민의 피해가 없도록 신중을 기하여야 함에도 불구하고 이번 조치는 많은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 중앙정부와 자치단체가 업무의 혼선을 초래하고 있다.

건설교통부와 각 지방자치단체는 서로 상반된 의견을 가지고, 업무를 집행하고 있어 국민을 혼란시키고 있다. 지방자치단체는 국민의 경제적 사정에 따라 건축공사를 할 수 있도록 2년간의 기한을 주어 건축허가를 내어주고 있는가 하면, 건설교통부는 도시관리계획의 효력에 관한 규정을 들어 일반주거지역에서는 금년 6월 30일까지 착수하지 않으면 공사를 못하도록 하고 있다.

건축을 못하도록 한다면 많은 자금을 들여 허가된 건축권을 누가 보상하고 책임을 질 것인가? 차라리 건축허가를 제한하였어야 할 것이 아닌가? 신뢰를 받아야 할 정부가 국민으로부터 멀어지는 국민정서가 우려된다.

둘째, 법령의 취지를 살리는 운용에 문제가 있다.

일반주거지역을 제1종, 제2종, 제3종 세분화하는 것은 법률시행상의 경과규정이다. 따라서 도시관리계획

결정의 효력에 관하여 상호 연계성을 가지고 법률에서도 경과규정을 두었어야 할 것이다.

같은 법률에는 도시관리계획을 수립하고 있는 지역에 “개발행위 허가제한 제도”가 마련되어 있고, 건축법에서도 “건축허가제한 제도”가 도입되어 2~3년간 건축제한을 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 정부가 용도지역변경이 예상되는 지역에 건축제한이 필요하였다면 이와 같은 제도를 적용하여 건축허가를 제한하여 국민의 피해를 예방했어야 했다.

그러나 건설교통부는 이러한 조치 없이 국민의 피해가 얼마나 발생할지 예상도 못하면서, 흠결이 있는 “도시관리계획결정의 효력”만 고집하고 있다.

셋째, 건축제한의 적용시점에 문제가 있다.

모든 법률이 그러하듯이 제도의 적용이 변경되는 때에는 변경시점에 허가, 인가, 승인 등을 신청 중에 있는 것까지 포함하여 규제하는 것이 일반적 규정이다. 이것은 국민의 권리를 보장하기 위한 것이다. 같은 국토의계획및이용에관한법률에서도 경과 규정 모두가 신청 중에 있는 것까지 포함하여 종전의 규정을 적용하도록 하고 있다.

그럼에도 같은 법률에서 도시관리계획의 효력을 규정함에 있어서는 신청한 것은 물론 정부로부터 허가, 인가 받은 것까지 배제하여 “사업 또는 공사에 착수”한 것만 인정하고 있어 법 적용의 형평성에 어긋난다.

넷째, 이 법률의 경과 규정과의 관계이다.

경과규정에서 건축물의 용도제한 등에 관하여는 이 법 시행당시 종전의 법률에 의하여 건축허가 등을 신청 중에 있는 경우에는 이 법의 규정에 불구하고 종전의 규정을 적용하도록 규정하고 있다. 이 법률 시행령상의 경과규정은 과도기적 특별 적용 규정이므로 2003년 6월 30일까지의 일반주거지역의 종 세분화에 따른 건축허가는 이 법률의 경과규정을 적용하여 국민의 피해를 예방할 수 있도록 허가 신청중인 것까지 규제되어야 하며, 이러한 조치가 있어야 국민이 신뢰하는 정부가 되는 최선의 방책이다.

다섯째, 건축허가를 받는 국민은 정부를 원망할 수밖에 없다.

우리나라의 도시는 태생적으로 자연발생적 도시이거나 반세기 동안 용도지역을 세분화하지 않은 상태에서 도시가 형성된 것이므로 기존시가지인 일반주거지역을 세분화하는 것은 실현성이 없는 이론중심의 탁상공론에서 나온 제도이다. 일반주거지역과 종세분화에 따른 건축 제한에 관하여 일반 국민은 특별히 관심을 갖고 이해하기 전에는 알 수가 없다.

여섯째, 일반 국민이 알 수 있도록 홍보를 하여야 한다.

지금 용도지역 세분화의 적용기한을 목전에 두고 있다. 정부는 이 법률이 최초로 제정된 이후 지금까지 국민의 권리 침해와 피해예방을 위하여 단 한번만이라도 홍보하고 계도한 적이 있는가? 지금도 정부는 도시관리계획의 효력을 주장하고 있고, 지방자치단체는 건축법에 의하여 건축허가를 하고 있으며, 국민은 그 피해가 무엇인지 모르고 개인의 경제사정에 따라 금년 6월 30일 이후에 착공할 것으로 계획하고 있다. 이제 6월 30일이 경과하면 정부를 원망하는 목소리가 점점 커져 사회적 물의가 있을 것이다.

## 국민의 피해가 없도록 정부의 성의있는 조치 필요

이와 같은 문제점을 조속히 해결하기 위하여 다음과 같은 조치가 시급히 요청된다.

첫째, 국민의 권리보호 차원에서 허가, 승인 등을 받은 사업은 계속할 수 있도록 도시관리계획의 효력발생 규정을 조속히 개정하거나, 일반주거지역의 종 세분화에 따른 경과규정을 두어 규제하여야 한다.

둘째, 이와 같은 제도개선이 2003년 6월 30일까지 실현되기는 일정 계획상 어려울 것이다. 그렇다면 정부는 선량한 국민을 보호할 수 있도록 우선 방침을 정하여 조치한 후 제도개선하기를 권고한다.

셋째, 장기적으로 도시에서의 건축실태를 파악하고 토지이용관리체계를 개선하여야 한다. 70여년의 도시역사를 가지고 자유로운 토지이용질서 속에서 형성된 도시를 인위적으로 도시를 재편할 수 없다. 또한 일반적 토지이용질서는 국토의계획및이용에관한법률에 두고, 개별 건축물의 용도, 규모 등 건축기준에 관하여는 건축법으로 환원하고 특히 중복지정되어 있는 용도지역분류제도는 국민이 쉽게 적용할 수 있도록 재정비되어야 한다.

정부는 국민의 입장에서 국민이 안심하고 생업에 전념할 수 있도록 특별한 조치가 있을 것으로 기대하며, 다시 한번 정부의 성의있는 조치를 촉구한다. ㉞