

韓國都市計劃의 歷史的 展開와 課題*

崔 相 哲**

目 次

- | | |
|-------------------|---------------|
| 1. 韓國都市計劃의 源流 | 3. 現代都市計劃의 位相 |
| 2. 近代都市計劃의 導入과 展開 | 4. 都市計劃과 市民參與 |

1. 韓國都市計劃의 源流

人類의 歷史를 통하여 文明의 發祥과 國家의 形成은 都市形成과 때를 같이 하였다. 바로 都市의 歷史는 人類의 歷史라고 보고 있다. 人類은 지금으로부터 5000年前頃에 이른바 都市革命(urban revolution)⁽¹⁾이라고 불리워지는 遊牧的 採集經濟로부터 農耕的 定着經濟로 발전하면서 文明을 創造하기 시작하였고 都市를 만들었다. 人類은 自然的 條件이 가장 적합한 곳에 定着하였으며 직접적인 肉體的 勞動力을 제공하지 않아도 살 수 있는 사람이 생길 정도의 社會經濟的 剩餘가 생기면서 都市가 形成되었다고 보고 있다.⁽²⁾

그러면 韓半島에 언제부터 都市가 形成되었는지에 대한 歷史的 研究는 반드시 一致하지 않지만 대체로 지금으로부터 2000年前으로 遡及하고 있는것 같다.⁽³⁾ 北方 遊牧民이 南下하면서 鴨綠江 中流의 通溝地方에 중심을 두어 國內城 또는 丸都城이라 하여 高句麗가 都邑을 定하였으며 一部가 南下하여 漢江下流 오늘날 서울의 東部の 慰禮에 都邑을 定하고 百濟를 建國하였다고 한다. 그러나 韓半島의 南部地域에는 魏志東夷傳에 나오는 「城邑之民」이란 표현과 같이 部族國家的인 都城들이 이미 발달해 있었을 것 같다. 이른바 馬韓, 辰韓, 弁韓등이 三韓社會를 形成하고 있었으며 辰韓 12個國중 斯盧國이 慶州에 都邑을 定하고 新羅를 建國하였다.⁽⁴⁾ 다시 말하여 우리나라 都市의 起源은 三國의 建國과 거의 때를 같이하여 모습을 드러내기 시작하였으며 都市計劃의 原型이 形成되지 않았나 생각된다.

그러면 韓國的 都市計劃의 源流를 어디에서 찾을 것이냐에 대하여 살펴보고자 한다. 첫

** 서울大學校 環境大學院 教授

* 本論文은 1989年 3月 18日 全南大學校地域開發研究所·錦湖文化財團이 主催한 地方自治와 都市計劃에 관한 國際會議에서 發表된 것임.

(1) V. Gordon Childe, "Civilization,, Cities and Towns," *Antiquity* Vol. 31(March, 1957), pp. 36-38.

(2) Gideon Sjoberg, *The Preindustrial City: Past and Present*, Free Press, 1960, pp.27-31.

(3) 趙璣濬, "韓國都市形成의 論理", *全經聯*, 1973, p.43.

(4) 李弘植外, *國史新講*, 一潮閣, 1958, pp.31-32.

제 東洋的 宇宙觀 내지 自然觀이다. 人類는 처음부터 都市를 만들때 그 時代를 風靡한 宇宙觀을 物象化하려고 하였다. 이른바 宇宙的 象徵主義(cosmic symbolism)⁽⁵⁾ 또는 토포필리아(topophilia)⁽⁶⁾가 그것이다. 東洋的 宇宙觀 내지 自然觀을 한마디로 말하기에는 결코 쉽지 않다. 그러나 東洋的 都市計劃에 가장 큰 影響을 미친 宇宙觀은 天圓地方思想과 四分世界觀이다. 하늘은 둥글고 땅은 네모가 되었다고 생각하였으며 그것의 中心에 統治權의 象徵으로서 王이 존재한다고 생각했다. 하늘의 아들인 天子 즉 王이 中央에 자리잡고 즉 王宮이 立地하고 東西南北의 四方型의 都市를 만들었다. 東西南北은 靑龍, 白虎, 朱雀, 玄武 등 四神觀으로 變化하였다. 四神觀은 都市構造上 四大門의 概念으로 表象되었다. 이러한 四方世界觀은 비단 中國을 비롯한 우리나라에 局限되는 것이 아니라 하나의 범문화적 現象으로 보는 見解도 있다.⁽⁷⁾ 이러한 宇宙觀 내지 自然觀은 都市計劃뿐만 아니라 삶의 空間과 죽음의 空間에까지 適用되었으며 집터를 잡는다는게 墓地를 잡는데까지 擴大되어졌다. 이로부터 出發하여 太極陰陽思想과 風水地理내지 圖讖思想으로 展開되지 않았나 생각한다. 背山臨水 得水掌風의 都市의 立地이다. 北으로 主山이 있고 南으로 朝山이 있으며 東西로 都市를 감싸주는 左靑龍 右白虎의 山麓이 자리잡아야 좋은 立地로 보았다. 나아가 한 部分의 立地는 氣가 있어 氣가 다하면 王朝는 沒落하고 다른 立地로 자리를 移轉해야 한다는 環境的 決定論이다. 따라서 易姓革命에 따라 王朝가 바뀔때 마다 王都를 옮겼으며 王都의 移轉은 바로 새로운 王朝의 시작이었다. 우리나라 뿐만 아니라 中國과 日本의 경우에도 都市의 建設과 立地는 이상과 같은 東洋的 宇宙觀내지 自然觀에 따라 끊임없는 理想的 形局을 찾으려는 노력의 연속이었다.⁽⁸⁾

둘째는 東洋的 都市計劃에 있어서 가장 큰 影響을 미친 하나의 原典을 찾는다면 周禮 考工記이다. 周禮考工記 특히 冬官篇은 紀元前 5C~3C에 걸쳐 있었던 春秋戰國時代에 쓰였던 것으로 알려져 있으나 著者도 不分明한 祕傳중의 하나이다. 중간에 紛失되었으나 前韓時代(BC 206~AD 26)에 復刊된 것으로 알려진 東洋的 都市計劃의 原型을 담은 책이다. 그리스의 히포다무스(Hippodamus)나 비트리비우스(M. Vitruvius Polo)의 建築大系 이상의 커다란 影響을 미친 原典이라 해도 과언이 아니다. 都市의 立地보다 都市內部空間構造의 계획에 대한 具體的인 言及이 있었기 때문이다. 考工記에 의하면 都市를 計劃함에 있어서 四方 9里로 하고 各方에 3個의 街路를 건설하며 街路의 幅은 아홉대의 馬車가 동시에 달릴

(5) J.K. Wright, "Terrae Incognitae: The Place of the Imagination in Geography", A.A.A.G. Vol. 37(1947).

(6) Yi-Fu Tuan, *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitude and Values*, Prentice-Hall, 1974.

(7) 邢基柱, "都市計劃과 宇宙的 象徵主義", 地理學 第32號(1985), pp.29-34.

(8) ① 村山智順, 朝鮮의 風水, 朝鮮總督府, 1931.

② 崔昌祚, 韓國의 風水思想家, 서울: 民音社, 1984.

③ 孫禎陸, "風水地理說이 우리나라 都市形成에 미친 影響, 都市問題 (1973年 11月)

수 있도록 하여야 한다. 宗廟는 左側에 社稷은 右側에 두며 朝廷은 앞쪽에 두고 市場은 뒷쪽에 두어야 한다고 말하고 있다. 正方形의 都市에 格子型의 街路網을 가진 都市로서 左廟右社, 前朝後市의 都市形態를 都市計劃의 原型으로 주창한 바 있다. 이와같은 都市計劃의 原型이 어떻게 나왔느냐에 대하여 앞서 言及한 東洋의 宇宙觀 내지 自然觀이 크게 영향을 미친바 있다고 하겠으나 실제 都市建設에 適用되는 과정에서 많은 變形을 찾아볼 수 있는 바 왜 이러한 變形이 생겼느냐에 대하여 많은 學說이 있다.⁽⁹⁾

中國은 이른바 黃河의 上流地域인 王都의 溪谷에서 수많은 王都들이 生成消滅하였다. 王朝가 바뀔때마다 한 王都를 버리고 그렇게 멀지않은 곳에 새로운 王都를 건설하였으며 같은 立地라 하더라도 약간의 位置變化와 擴張이 이루어지기도 하였다. 가장 代表的인 都市가 洛陽과 長安이다. 이 두 都市중에서도 우리나라 都市計劃에 가장 큰 影響력을 미친 곳이 長安이다. 이른바 長安式 都市計劃이 그것이다. 那波利貞에 의하면 隋의 大興城(唐代에 와서 長安으로 改名하였으며 오늘날 中國의 西安)이 건설되기 이전에 周禮考工記의 典型에 가까운 都市로서 曹魏의 鄴과 西晉의 洛陽이 있었으나 582年 隋의 文帝가 大興城을 건설하면서 周禮考工記의 典型에 變形을 가져오기 시작하였다고 보았으며 唐代에 들어와 大興城을 長安으로 改名하면서 長安式 都市計劃으로 定立되었다고 한다.⁽¹⁰⁾

長安式 都市計劃이 周禮考工記의 典型과 다른 점은 王宮의 北位 偏在로서 市場이 王宮의 東과 西쪽의 前面에 나옴으로서 이른바 東市西市의 形態를 띄게 된 것이다.

이러한 長安式 都市計劃은 韓半島에 들어와 新羅 慶州 都市計劃의 原型이 되었으며 이러한 慶州 都市計劃은 日本으로 傳播되어 平城京, 平安京과 같은 日本 古代 都市計劃의 原型이 되었다는 見解가 있다.⁽¹¹⁾ 이러한 長安式 都市計劃의 再現은 朝鮮朝 建國과 더불어計劃한 오늘날 서울 즉 漢陽都市計劃의 原型으로 되었으며 日本의 奈良, 京都등 都市計劃에 影響을 미쳤다고 할 수 있다. 長安式 都市計劃 즉 周禮考工記의 都市計劃이 韓半島와 日本에 어떻게 傳播되었고 變形이 되었느냐에 대한 研究는 계속되어야 할 것이며 바로 東洋的 都市計劃의 源流를 찾는 하나의 실마리가 될 수 있음은 분명하다고 생각된다.

세째, 東洋의 都市計劃에 미친 또 하나의 要素는 宗教的인 것으로 부터 찾아볼 수 있을 것 같다. 西洋의 都市計劃이 基督教을 떠나서 생각할 수 없는 것과 마찬가지로 東洋 내지 韓國의 都市計劃에 미친 佛敎 내지 儒敎 및 老莊思想의 影響은 결코 과소평가할 수 없을

(9) ① 崔相哲, “유토피아 思想과 都市計劃: 東洋의 都市計劃의 原型을 찾아서”, 터전, 1988.6 (創刊號), pp. 12-14.

② Xiong Cunrui, Reevaluation of the Naba-Chen Theory on the Exoticism of Daxingcheng: The First Sui Capital, *Papers on Far-Eastern History No. 35*(March 1987), Department of Far-Eastern History, Australian National University.

③ 邢基柱, “都市計劃綜考: 韓中日比較研究試論, 地理學論叢 第12號(1985), pp. 41-77.

(10) 那波利貞, “支那都邑の城廓と其起源, 史林 第10號 第2號(1925).

(11) 中村春壽: 日韓古代都市計劃, 東京, 大興出版, 1978.

것 같다. 老莊의 自然的 유토피아는 東洋의 隱遁思想 내지 神仙思想으로 발전되기도 하였으며 이른바 反都市 내지 武陵桃園景의 理想郷을 꿈꾸게 하였다. 佛敎는 中國, 日本의 歷史를 통하여 文化史의 一部가 되어왔다. 佛敎의 理想郷 즉 極樂 내지 涅槃의 世界를 도시를 통해 再現하려고 하였다. 우리나라 三國時代 王都들과 高麗朝의 松都都市計劃에 佛敎寺院의 役割은 컸다고 생각된다. 慶州의 皇龍寺, 百濟의 定林寺를 들 수 있으며 日本 平城京, 平安京도 마찬가지로 보여진다. 平城京 즉 오늘날 奈良의 東大寺, 西大寺의 立地와 京都의 그 많은 寺院들의 立地가 지닌 意味는 都市計劃的 意義가 크다고 할 것이다. 朝鮮朝를 통하여 崇儒排佛思想에 의해 佛敎寺院의 役割은 最小化되었으나 土農工商이라는 儒敎的 商工賤視觀은 反都市의 價値(anti-urbanism)를 낳았다. 따라서 都市計劃 역시 하나의 行政 내지 官衙都市의 性格으로 될 수밖에 없었다. 즉 都市의 規模를 最小化하고 中央에서 派遣된 官吏의 駐在地 내지 軍事的 中心地로서 都市를 발전시키는 결과가 된 것이다. 우리나라 近代의 都市計劃을 받아들이기 전 즉 朝鮮朝末까지, 우리나라가 都市는 一部 都市를 除外하고는 規模에 있어서나 計劃에 있어서 오히려 三國時代나 高麗朝에 미치지 못하였다는 생각이 든다. 王道였던 漢陽, 軍事的 要衝地로서 邑城이나 正祖의 孝誠으로 物象化시킨 華城 즉 오늘날 水原 都市計劃등을 特記할만 하다 하겠다.⁽¹²⁾

2. 近代都市計劃의 導入과 展開

우리나라 近代都市計劃의 出發을 정확히 境界지운다는 것은 힘든 일이다. 1934年 朝鮮市街地計劃令을 法制的 次元에서 하나의 선을 그을수 있겠지만 近代的 都市計劃 概念이 導入된 것은 19世紀後半으로 遡及할 수 있을 것 같다. 日本을 비롯한 西歐列強의 開放壓力에 우리나라 港口都市들은 開港場 또는 外國人들에게 租借地 내지 租界地라는 이름으로 양보하지 않을 수 없었다. 이러한 現象은 우리나라 뿐만 아니라 中國을 비롯한 많은 國家들이 列強에 強要당했던 것이다. 1875년 江華島 條約에 의해 1876年 釜山, 仁川, 元山 등 3個 都市에 日本人 租借地가 들어섰으며 이들 租借地에는 日本人들의 住居 내지 商業地를 위한 市街地가 이루어졌다. 規模에 있어서나 計劃技法에 있어서 보잘 것 없었다 하더라도 計劃的인 市街地 造成과 整備단 次元에서 近代的 都市計劃의 嚆矢였다고 보여진다. 1884年 租借地는 더욱 擴大되어 木浦, 鎭南浦, 群山, 城津, 馬山이 포함되었으며 1888년에는 仁川에 14萬坪 規模의 計劃이 수립된 바 있다.⁽¹³⁾

(12) 孫禎睦, 朝鮮時代 都市社會研究, 서울: 一志社, 1977, pp.402-451.

李相祿, 朝鮮中期邑城에 관한 研究, 서울大學校 大學院 都市工學 碩士學位論文, 1983.

(13) 孫禎睦, 韓國開港期都市社會經濟史研究, 서울: 一志社, 1982.

孫禎睦, 韓國開港期都市變化過程研究, 서울: 一志社, 1982.

孫禎睦, 日帝下の 都市計劃에 관한 研究: 大韓國土計劃學會誌 國土計劃, 第20卷 1號, 2號(1985), 第21卷 1號, 2號, 3號(1986).

그러나 1910年 韓日合邦으로 日本의 植民地로 되면서 日本은 羅南과 鎭海에 日本海軍基地로서 軍事都市計劃을 수립하기에 이르렀다. 市街地 改修의 次元을 넘어서서 都市의 規模로 近代의 都市計劃의 概念을 適用한 始點이었다고 생각된다. 韓日合併以後 日本은 租借地가 아닌 우리나라의 既存都市에 市區改正이란 이름으로 街路網整備와 初步의 建築規制를 實施하였는 바 1912年 朝鮮總督府令 第9號로 京城市區 改正 事業을 시작하였다. 主要 幹線道路의 擴張과 改修事業이었다. 1913년에는 朝鮮總督府令 第11號로 市街地建築取締規制令을 頒布함으로써 建築規制의 幕을 올렸다. 市區改正事業도 서울에 局限되지 않고 1914年 「地方市區改正에 관한 件」이란 行政指示로 大邱, 釜山, 平壤, 鎭南浦, 新義州府와 全州, 鎭海, 晉州, 海州, 兼二浦, 咸興面에 市區改正事業을 擴大하였다.

그러나 이와같은 近代의 都市計劃의 導入은 우리나라의 國民들에게 처음부터 否定的 先入見을 가지게 하는데 충분하였다. 우리나라 儒敎의 價値觀속에서 강하게 자리잡고 있는 商工賤視내지 反都市의 性向때문에 都市의 整備 내지 投資를 否定的인 눈으로 보았으며 農本之大國에 있어서 都市의 開發은 奢侈스럽다고 생각했다. 이를 더욱 加重시킨것은 日本이 強壓의 改革手段으로서 都市計劃을 구사했기 때문이다. 合併과 더불어 土地調査事業, 會社令 등에 의해 植民地 收奪政策이 展開되었으며 都市計劃 역시 日本 商業資本主義의 韓半島 定着을 위한 手段으로 援用되었기 때문이다. 따라서 日本을 통하여 強要된 近代都市計劃은 傳統의 價値觀과 더불어 우리나라 國民들에겐 植民地 榨取의 手段으로 받아들여졌다. 市區改正事業 과정에서 正當한 補償을 받지 못한 채 土地가 收用되었다든가 既存의 生活터전을 都市計劃이란 이름으로 잃게 되는 事例가 허다했기 때문이다. 따라서 우리나라 近代都市計劃은 市民들의 自主的 欲求에서 出發하였다기 보다는 外來의 힘의 強壓에 의해 추진되었으며 夫役이란 이름의 勞動力 強制動員까지 걸쳐 一般人들에겐 都市計劃이란 무엇인가 빼앗기는 것 또는 손해보는 것으로 받아들여지게 되었다. 이러한 先入見은 정도의 차이는 있어도 오늘날까지 우리나라 國民들의 마음속에 떨쳐버리지 못하는 상처를 남기고 말았다.

市區改正 및 建築取締에 대한 總督府訓令이 法律로서 立法化된 것은 1934年이었다. 이른바 朝鮮市街地計劃令은 日本의 都市計劃이 制定된 1919年으로 부터 15年이 지난 일이었다. 日本의 1919年 都市計劃은 1909年 制定된 英國의 都市計劃法(Housing, Town Planning, Etc. Act)을 母體로 하였으며 1920年 施行令이 制定됨으로서 實施되었다. 1923年 關東大地震으로 東京이 廢墟化되면서 日本의 近代의 都市計劃은 더욱 本格的으로 展開되었음에 비취 우리나라 都市計劃은 너무나 늦은 감이 있었다. 이러한 朝鮮市街地計劃令은 1962年 都市計劃法이 制定되기 전까지 거의 30年間 우리나라 近代都市計劃의 唯一한 制度的 裝置였다.

朝鮮市街地計劃令은 당시 日本의 都市計劃法과 市街地建築物法의 內容을 하나로 묶은 것이었으나 日本에서 이미 導入하고 있었던 都市計劃委員會制度를 朝鮮市街地計劃令에는 削除해 버림으로서 어떠한 形態로든지의 市民參與의 機會를 처음부터 없애버린 셈이 되었다.

〈表-1〉 朝鮮市街地計劃令의 適用을 받은 都市一覽 1938.12.31 現在

都市名	告示年月日	設計區域面積	現在人口	計劃人口	計劃1人當面積	區劃整理計劃面積
京城(서울)	1936. 3.26	135,664,394m ²	636,854人	1,100,000人	119m ²	52,286,900m ²
仁川	1937. 4.12	27,588,400	85,322	200,000	138	18,000,000
大田	1938. 5.12	34,426,000	45,357	110,000	313	19,400,000
全州	1938. 5. 9	19,756,000	44,667	100,000	198	8,615,000
群山	1938. 5. 9	27,633,000	56,457	130,000	213	21,735,000
木浦	1937. 3.23	15,138,000	58,665	140,000	108	8,766,000
大邱	1937. 3.23	67,217,700	148,072	350,000	192	44,758,000
釜山	1937. 3.23	84,156,300	179,222	400,000	210	14,071,000
平壤	1937. 4.30	92,047,000	180,000	400,000	230	43,136,000
新義州	1937. 3.23	6,213,000	51,338	90,000	69	2,260,000
春川	1938. 5. 9	9,734,000	14,953	40,000	243	4,100,000
咸興	1937. 4.30	—	—	—	—	9,040,000
元山	1938. 5. 7	34,981,000	62,720	130,000	269	15,968,000
羅南	1938. 2.16	45,550,000	—	—	—	290,000
清津	1936. 3.26	135,640,000	—	400,000	339	14,625,000
城津	1936. 4.20	12,653,000	—	40,000	—	207,000
羅津	1934.11.20	—	—	—	—	—

이는 바로 植民地統治 내지 都市計劃事業 執行過程에서 市民의 불필요한 介入을 처음부터 排除하려는 意圖로 보여진다.

1938年末 現在 朝鮮市街地計劃令의 適用을 받은 都市는 다음 〈表-1〉에서 보여주는 바와 같이 서울을 비롯한 17個 都市에 이르렀다. 여기에 注目할 것은 都市計劃을 最初로 適用받은 都市가 羅津을 비롯한 北部의 工業都市이란 점이다. 植民地 收奪의 戰略的 要衝地로서 資源이 豊富하고 大陸侵攻의 前哨的 役割을 할 工業都市의 開發에 力點이 있었다는 점을 들 수 있다. 朝鮮市街地計劃令 施行規則 역시 1934年 制定되었으나 1945년까지 3次의 改正(1次:1935年 9月, 2次:1938年 6月, 3次:1940年 12月)이 있었으며 1940年 1月 26日 朝鮮市街地計劃令의 根據에 의한 防空建築規則을 制定하기에 이르렀다. 1940年 防空建築規則은 第2次 大戰 중 空襲에 對備하기 위한 建築物의 耐爆構造 및 待避所와 防火施設 및 疏開道路의 開設을 目的으로 하였는 바 1940년부터 1945年 解放까지 우리나라 都市計劃에 至大한 影響을 미친 超法的 規則의 힘을 지닌 것이었다.

1945年 우리나라는 解放을 맞이하였으나 都市計劃에 關心을 쏟을만한 行政的 餘裕가 없었다. 海外居住 同胞의 歸國과 以北으로 부터의 避難民, 離村向都의 거대한 흐름을 收容할 都市計劃的 準備는 전혀 없었다. 日本人들이 獨占하다싶이 되었던 都市計劃 專門行政家들도 없었으며 韓國人으로서 이 자리를 매꿀 人力도 없었다. 1946年 4月 商工部 土木局 都市課가 新設되었으며 初代課長에 平安北道에서 上水道 技士로 在任했던 吳石煥氏가 任命되었음은 這間의 事情을 말해주고 있다. 1947年 3月 土木局을 土木部로 昇格시키고 그아래 都

市局을 두었으나 1948年 大韓民國政府가 樹立되면서 土木部 都市局은 內務部 建設局 都市計劃課로 改編되었다. 吳石煥氏는 1946年 4월부터 1954年 11월까지 거의 8年間을 우리나라 都市計劃業務를 專擔하였으며 그동안 우리나라는 6·25動亂이라는 커다란 民族的 激動期를 치른 時期이기도 하였다.

이 期間동안 우리나라 都市計劃은 疏開空地(1940年 防火建築規則으로 撤去된 空地)에 대한 無許可建物 撤去 및 難民들의 板子村問題, 市域擴張, 土地區劃整理事業, 戰災復舊 등이 主軸을 이루었으며 新市街地 開發이나 大規模 都市計劃事業은 임두도 못낼 형편이었다. 1949年 서울의 市域擴張으로 淸道, 恩平, 崇仁, 九老 등 4個地區가 編入되었으며 6·25動亂以後 戰災復舊事業 및 國會議事堂과 國立墓地의 立地選定, 市街地內 小路網 整備事業 등을 들 수 있다. 地方都市로서 가장 戰禍가 심하였던 晉州, 浦項, 金泉의 都市計劃樹立(1951), 慶州, 濟州都市計劃(1952), 安養, 平澤, 都市計劃을 樹立(1953)하였으며 被爆으로 파괴된 大田에 대한 대폭적인 都市計劃 再整備事業이 추진되었다고 볼 수 있다.⁽¹⁴⁾ 6·25動亂이 끝난 후에도 우리나라 都市計劃은 政治的 混亂과 財源의 不足으로 部分的인 街路擴張이나 土地區劃整理事業을 實施한 바 있으나 特記할 만한 都市計劃事業은 보지 못한채 1960年을 맞이하였으며 1960年 4·19, 1961年 5·16등 政治的 大變革期를 거치면서 都市計劃은 空轉을 면치 못하였다. 1960年 羅州, 河東都市計劃樹立, 1961年 榮州가 水害以後 都市計劃을 樹立한 바 있으나 1962年 軍事政府는 1962年 1月 20日 새로운 都市計劃法을 制定하기에 이르렀다. 1934年 朝鮮市街地計劃令이 制定된 이래 거의 30年이 지난 1962年에 새로운 都市計劃法을 制定하기에 이르렀다는 것은 우리나라 都市計劃 발전의 한 斷面을 보여주는 落後性이라 할 수 있다. 1962年 都市計劃法은 朝鮮市街地計劃令에 統合되었던 建築關係條項을 建築法으로 分離시켰으며 都市計劃委員會와 같은 名目的이나 民主的 市民參與制度를 導入하였다는데 特性이 있었다고 볼 수 있다. 1962年 都市計劃法이 制定된 후 활발한 都市計劃이 樹立되었으며 市級만 하더라도 全國의으로 32個 市가 都市計劃을 適用받기에 이르렀다. 동시에 都市計劃 專擔機構도 內務部에서 建設部 國土保全局 都市課로 移管됨으로서 專門人力의 確保에도 注力하기에 이르렀다.

3. 現代都市計劃의 位相

1962年은 우리나라 都市計劃史에 있어서 하나의 커다란 轉機임에는 틀림없다. 都市計劃法이 制定되고 獨立 中央部處로서 建設部가 新設되었으며 都市計劃委員會制度가 導入되었다. 또한 1960代에 들어오면서 우리나라는 급격한 都市化와 工業化를 맞이하면서 서서히 都市計劃에 대하여 再認識을 하기에 이르렀기 때문이다.

(14) 朴炳柱, “解放後 都市計劃의 回顧”, 都市問題, 1982年 11月.

첫째 法制的 側面에서 1962年 都市計画法 制定 以來 1966年 土地區劃整理事業法을 制定 하였으며, 1976年 都市再開發法, 1980年 都市公園法을 制定함으로써 都市計劃關係法制의 大幅의 整備가 이루어졌다. 나아가 施行令, 施行規則, 指針, 便覽 등이 補完 또는 整備됨 으로서 都市計劃이 하나의 專門領域으로서 技術的으로나 理論的 體系化가 이루어졌다.

둘째 1960年 들어오면서 工業化政策에 따라 1962年 蔚山工業團地建設을 始發로하여 浦項, 麗川, 昌原 등 臨海新工業都市들과 龜尾, 安山 등 內陸工業都市들이 建設되었다. 이러한 新工業都市의 計劃과 建設過程에서 우리나라 都市計劃은 學問的으로나 實踐的으로 많은 經驗을 축적하게 되었다. 1962年 32個市에 불과한 우리나라가 1989年 現在 73個市로 增加 하였다. 都市計劃 適用對象地域도 다음 <表-2>에서 보여주는 바와같이 1987年 現在 市·邑 및 面級都市까지 포함하여 537個 地域, 全國土面積의 約 13%에 달하는 幾何級數의인 增加 를 하였다.

특히 1977년부터 1979년에 이르는 2年間은 우리나라 都市計劃의 發展에 커다란 契機가 되었다. 이른바 行政首都建設을 위한 白紙計劃의 樹立이 그것이다.⁽¹⁵⁾ 1977年 2月 10日 서울市 年頭巡視에서 발표한 朴正熙大統領의 臨時行政首都建設 構想이었다.

<表-2> 都市計劃計劃適用都市 및 適用面積 變遷

()km²

年 度	市	邑	面級都市	計
1938	17 (748.4)	·	·	17 (748.4)
1961	27 (1,304.1)	22 (497.5)	·	49 (1,801.6)
1970	—	—	—	134 (6,410.0)
1980	41 (8,399.3)	170 (2,820.6)	302 (1,372.2)	513 (12,592.2)
1987	60 (9,598.3)	172 (2,533.9)	305 (1,277.6)	537 (13,409.8)

그후 約 2年동안 우리나라 都市計劃專門家뿐만 아니라 多數의 外國人들이 本作業에 參與 하였으며 具體的인 立地가 決定되지 않은채 進行되었던 白紙計劃過程속에서 우리나라 都市計劃界는 보이지 않는 發展을 하였다고 생각된다. 計劃樹立의 方法과 過程 및 技法에 이르기까지 많은 발전이 있었으며 專門家の 幅과 깊이도 더해졌음을 결코 과소평가할 수 없을 것이다.

세계 都市計劃 樹立의 段階化와 관련하여 몇가지 變遷이 있었다. 1962年 現代의인 都市計劃制度를 定着시킨 때만 하더라도 都市計劃은 巨視的 政策計劃과 微視的 實踐計劃의 區分이 없었다. 또한 單一都市計劃과 廣域都市計劃의 制度的 區分도 없었다. 그러나 1966年

(15) 重化學工業推進委員會 實務企劃團, 行政首都建設을 위한 白紙計劃, 1979.

서울시가 처음으로 大韓國土計劃學會에 의뢰하여 樹立한 서울都市基本計劃을 시작으로 大都市의 경우 基本計劃(master plan)과 法定計劃과를 區分하여 생각할려는 움직임이 있었다. (16) 그 당시까지만 우리나라의 경우 英國에서 말하는 構造計劃(structure plan)과 地方計劃(local plan)의 區分이 美國의 基本計劃(master plan)과 一般計劃(general plan)과 法定計劃(official map)과의 區分이 없었다. 構造計劃과 基本計劃은 政策計劃으로 計劃樹立當局은 羈束하지만 一般市民들에겐 羈束力이 없는 하나의 參考資料에 불과한 計劃이다. 즉 構造計劃이나 基本計劃은 鉛筆로 그린 計劃으로 보다 長期的이고 都市計劃의 政策的 代案을 提示하는 것이었다. 이에 반해 開發計劃과 法定計劃은 計劃對象地域속에 살고 있는 모든 都市計劃行爲를 規制하고 羈束시킬 수 있는 具體的이고 實踐的인 計劃이다. 1966年 서울特別市는 基本計劃과 法定計劃(17)으로 段階化를 試圖하였으나 法的 뒷받침이 되어 있었던 것은 아니었다. 이러한 都市計劃의 段階化가 法的으로 制度化된 것은 15년이 지난 1981年의 일이다. (18) 1981年 都市計劃 樹立의 段階化와 관련하여 基本計劃과 再整備計劃이란 概念으로 오늘에 이르고 있다.

한편으로 都市計劃과 관련하여 都市設計制度의 導入이다. 우리나라 都市計劃은 처음부터 微視的이고 地區의이며 建築的 規制가 等閑視된채 발전되어 왔다. 都市計劃은 있었지만 都市設計란 概念과 制度的 뒷받침이 없었던 것이다. 都市計劃이 最終的으로 實現되는 過程에서 보다 詳細하고 立體的인 規制가 要請되었지만 1983년까지만 하더라도 特定街路整備地區라든가 美觀地區와 같은 制限的 規制는 있었지만 都市設計와는 거리가 있는 것이었다. 마침 우리나라에 都市計劃制度를 傳播시킨 日本이 1980年 都市計劃法을 改正하여 都市設計(urban design) 概念과 같은 地區詳細計劃制度를 導入하면서 우리나라도 都市計劃을 위한 새로운 制度導入의 움직임이 있었다. (19) 그러나 地區詳細計劃制度를 實證法上 어떻게 導入할 것이냐를 두고 混線을 거듭하면서 1980年 建築法을 改正하여 第8條2項에 都市計劃의 規制를 할 수 있는 근거를 둔 바 있으나 많은 問題點과 制度的 整備가 要望되고 있다.

네째 都市開發手法上的 變遷이다. 우리나라는 1960年代 後半에 이르기까지 新市街地開發

(16) 서울特別市, 서울都市基本計劃, 1966.

崔相哲, “서울都市計劃(1966年基本計劃—2000年長期檢想)”, 韓國未來學會, 미래를 되돌아본다. 나남도서출판, 1988, pp.211-227.

(17) 여기에서 말하는 法定計劃도 우리나라의 경우 두가지 概念을 포함 하고 있는 바 이른바 計劃告示(決定告示)와 確定告示(地籍告示)가 그것이다.

都市計劃決定過程에서 一般現況圖로서 計劃告示를 하고 이를 다시 1/1200~1/3000地籍圖위에 떨어뜨리는 過程을 地籍告示라고 行政的으로 불렀다. 이러한 계획고지와 地籍告示는 앞서言及한 基本計劃과 法定計劃과의 區分과 전혀 다른 것이다.

(18) 建設部, 都市基本計劃樹立 및 都市計劃再整備指針 1981.11.

(19) ① 建設部, 地區計劃制度의 導入을 위한 研究, 1981.

② 崔相哲, 地區計劃制度의 意義와 韓國的 適用, 서울大 環境大學院·國土開發研究院主催, 都市開發과 地區計劃制度의 導入을 위한 세미나 主題發表文獻集, 1981. 4. pp.3-16.

이 爲主였으며 특히 土地區劃整理事業이 大宗을 이루었다. 그러나 1960年 後半에 들어오면서 大韓住宅公社를 爲始하여 一團의 住宅地造成事業이 活用되기 시작하였다. 土地區劃整理事業의 全盛期가 서서히 지나면서 새로운 時代의 要求 즉 住宅團地의 開發, 아파트의 普遍化 추제에 따라 一團의 住宅地造成 내지 아파트地區 開發로 代替되기 시작했다. 또한 1970年에 들어오면서 新市街地뿐만 아니라 既存市街地 再開發事業의 필요성이 신중하게 대두되면서 再開發事業이 活氣를 띄기 시작했다.⁽²⁰⁾ 1974年 都市再開發法을 制定하기에 이르렀고 都市開發事業과 不良住宅再開發事業이 體系化되어졌다. 全面買收方法 및 合同再開發方法등 韓國의 特殊性을 살린 開發方法이 導入되었다.

그러나 都市開發手段上的 가장 큰 變化는 1980年 制定된 宅地開發促進法이다. 이른바 公營開發과 開發利益의 社會的 還元이란 名目아래 韓國土地開發公社를 中心으로 대규모 宅地開發事業이 展開되었고 都市의 新市街地開發手法으로서 寵兒로 등장하였다. 宅地開發事業은 종국적으로 宅地의 圓滑한 供給이란 役割에 못지않는 都市綠地空間의 蠶食과 開發利益의 獨占化 때문에 스스로 限界를 나타내기 시작하였으며 급기야 우리나라 地方政府가 地方公社를 設立하여 都市開發에 직접 參與하기에 이르렀다. 都市計劃을 實現하는 手段은 都市開發이다. 우리나라 都市計劃 發展과 더불어 根本的인 再檢討가 기대되고 있다.

다섯째 都市計劃規制의 變遷이다. 우리나라는 짧은 都市計劃의 歷史속에서도 都市計劃規制手段上的 많은 變遷을 하여왔다. 地域地區制를 根幹으로 하였으나 1971年 區域制(開發制限區域, 開發豫定區域, 特定施設制限區域)가 導入되었으며 1981年 市街化調整地區를 市街化調整區域으로 名稱을 바꿈으로서 地域, 地區, 區域이란 三元的 都市計劃規制制度로 오늘에 이르고 있다. 地域, 地區, 區域의 種類, 名稱과 內容도 그동안 약간의 變化가 있었으나 우리나라 都市計劃規制의 大綱을 이루고 있다. 이러한 變化중에서도 特記할 만한 것은 바로 1971年 開發制限區域의 導入이다. 1971年 指定하기 시작한 開發制限區域은 全國土面積의 約 5.3%에 適用되고 있으며 該當地域만 하더라도 29市, 39郡에 이른다. 1960年代 土地區劃整理事業과 一團의 住宅地造成事業에 便乘한 都市의 平面擴散, 都市周邊農耕地蠶食, 급격한 地價上昇과 不動產投機의 蔓延속에서 어떠한 對策을 마련해야겠다는 생각에 英國의 그린벨트를 우리나라에 導入한 것이 開發制限區域이었다. 당초 開發制限區域이 처음 導入되었을때 많은 都市計劃 專門家와 行政當局도 이를 정확히 인식하지 못하였으며 지나치게 조급하게 指定作業이 進行되다보니 많은 不合理性和 無理가 뒤따르기 마련이었다. 그러나 開發制限區域은 政權이 세번이나 바뀌면서도 오직 변함없이 存置될 정도로 우리나라에 定着되고 있다. 都市計劃規制는 1976年에 들어오면서 또 한번의 대폭적인 전환이 있었다. 이른바 34個市와 122邑을 對象으로 「農地保全을 위한 都市計劃再整備」作業이었다. 이는 都市

(20) 崔相哲, “都市行政과 再開發事業의 效率의 遂行課題”, 內務部地方行政研究院, 第22回 地方行政研修大會論文集, 1982. pp.73-97.

開發의 高密度化를 기하기 위하여 都市計劃區域의 大幅 縮小와 非農業的 土地許容의 轉換을 엄격히 規制하는 내용을 담고 있었다.⁽²¹⁾ 이에 앞서 1972년에 國土利用管理法과 農地의 保全 및 利用에 관한 法律을 制定하여 都市計劃을 適用받지 않는 全國地域에 대한 國土利用 및 農耕地 保全을 위한 規制制度가 導入되었다. 즉 1970년에 들어오면서 1960年代에 放漫하게 추진되었던 都市開發을 抑制하는 措置들이 앞서 살펴본 바와 같이 推進되었고 大都市 人口集中抑制策이 이를 뒷받침하고 있었다.

그러나 1980년에 들어오면서 都市開發規制는 다시 弛緩되기 시작했다. 1980年 宅地開發 促進法의 制定으로 都市綠地 및 農耕地는 宅地化하기 시작했고 88올림픽이라는 民族的 舉事를 앞두고 首都圈人口集中抑制를 위해 1970年代에 추진된 政策들이 하나 하나 허물어지기 시작했다. 都心再開發이 활발하게 추진되었으며 서울만 하더라도 開浦, 高德, 上溪, 木洞, 遁村 등 몇백만평의 綠地가 宅地로 轉換되었다. 서울 뿐만 아니라 서울의 開發制限區域을 넘어선 首都圈의 市郡人口의 增加가 서울로부터 移轉하는 工場들로 급격한 성장이 이루어졌다. 이를 위해 1982年 首都圈整備計劃法을 制定하였으나 宣言의 의미밖에 효과가 없었으며 土地投機와 市街地의 平面擴散은 계속되었다. 土地去來申告 및 許可制度가 導入되었고 特定地域이 告示 되는 등 臨機應變的 劇藥이 投入되기 시작하였으나 首都圈問題는 이미 건잡을 수 없을 정도로 심화되는 時代를 살게 된 것이다. 이에 대한 都市計劃 및 都市開發規制란 次元에서 政策的 脫出口을 마련하기 위해 土地公概念委員會, 地域均衡發展企劃團을 設置하고 研究를 시작한 것도 결코 우연이 아니라고 생각된다.

끝으로 1960年代 以後 오늘날 우리나라 都市計劃理論의 展開에 대하여 살펴보고자 한다. 우리나라에서 처음 都市計劃講座를 開設한 것은 釜山에 避難과 있던 1951年 서울大學校 工科大學 建築工學科에서였다고 알려져 있다. 都市計劃은 당시 土木工學 내지 建築工學의 應用分野로서 學問的 獨自性과 職業的 專門性を 인정받지 못하였으며 日本에서 發刊된 몇 권의 參考書籍에 의존하고 있었다. 그러나 서울收復以後 서울復舊計劃과 關連하여 서울市에 都市計劃委員會를 常設로 設置하였으며 朱源, 李鳳寅氏가 常任委員이 되고 서울大學校 工科大學에서 都市計劃을 受講받은 卒業生들이 參與함으로써 서울市 都市計劃委員會는 우리나라 現代都市計劃의 産室이 되었다. 드디어 1959年 計劃家들의 모임인 大韓國土計劃學會가 創立되고 올해로서 30周年을 맞이하고 있다.

그러나 우리나라 大學에서 都市計劃學科를 開設한 것은 1965年 釜山 東亞大學校가 嚆矢였다. 이를 이어 弘益大學校가 1968년에, 서울大學校가 1968년에 大學院課程으로 都市 및 地域計劃學科를 設立함으로써 1960年代 中盤부터 하나의 學問으로서 基礎를 만들기 시작하였다. 이와 거의 때를 같이하여 全南大學校에 地域開發學科와 最初로 地域開發研究所를 開設함으로써 地域計劃分野에서도 刮目할만한 발전의 계기가 된 것이다. 현재 다음 <表-3>에

(21) 金儀遠, 韓國國土開發史研究, 大學圖書, 1982, pp. 843-845.

〈表-3〉全國都市計劃關聯學科 現況

(1987年 現在)

大 學	學 科 名	學位名	設立年度	定員
景 園 大	都 市 計 劃 學 科	工 學 士	1983年	51
啓 明 大	都 市 工 學 科	工 學 士	1981年	50
東 亞 大	都 市 計 劃 學 科	工 學 士	1965年	65
서울市立大	都 市 計 劃 學 科	工 學 士	1983年	28
서울大	都 市 工 學 科	工 學 士	1979年	22
嶺 南 大	都 市 工 學 科	工 學 士	1980年	50
圓 光 大	都 市 計 劃 工 學 科	工 學 士	1979年	52
漢 陽 大	都 市 工 學 科	工 學 士	1968年	60
弘 益 大	都 市 計 劃 學 科	工 學 士	1968年	38
計	9 個 學 科	—	—	416

全國地域開發學科 現況(1987年 現況)

大 學	學 科 名	學位名	所 屬 大	設立年度	定員
聖梁教神學校	地 域 社 會 開 發	—	—	1976	80
嶺 南 大	地 域 社 會 開 發	經 濟 學	農 畜 學 科	1976	52
大 邱 大	地 域 社 會 開 發	行 政 學	社 會 科 學 大	1976	104
檀 國 大	地 域 開 發	行 政 學	法 定 大	1976	52
濟 州 大	地 域 開 發	行 政 學	法 定 大	1979	52
江 陵 大	地 域 開 發	經 濟 學	產 業 學 部	1979	52
木 浦 大	地 域 開 發	經 濟 學	法 經 學 部	1979	52
全 南 大	地 域 開 發	經 濟 學	經 營 大	1976	52
中 央 大	地 域 開 發	經 濟 學	產 業 大	(1976) 1983	39
韓 南 大	地 域 開 發	經 濟 學	經 商 大	(1976)	52
計	10個 學 科			1979	535

資料：大韓國土計劃學會，教育分科委員會 研究報告，第22卷 第1號(1987)，pp.93-29.

서 보여주는 바와같이 1987年 현재 전국적으로 9個의 大學에서 都市計劃 내지 都市工學科를 開設하고 있으며 10個 大學에서 地域開發 또는 地域社會開發學科를 開設하고 있다. 특히 1970年代에 들어오면서 造景學科가 1980年代에 들어오면서 交通計劃 또는 交通工學科가 新設되면서 都市 및 地域計劃分野도 專門化의 길을 걷기 시작했다. 이 分野에 일하고 있는 專門家의 수도 늘어 났을 뿐만 아니라 國家研究機關인 國土開發研究院이 1978年 開院됨으로서 社會的 認識의 轉換도 가져왔다. 學會만 하더라도 大韓國土計劃學會外에 韓國交通學會, 韓國地域學會, 韓國地域開發學會등이 專門關心領域別로 활동하고 있다.

그러나 아직도 우리나라 現代都市計劃은 量的 膨脹에도 불구하고 아직도 理論的으로나 實踐的으로 質的인 跳躍을 하지 못하고 있는 것 같다.⁽²²⁾ 外國으로부터 導入한 方法이나

(22) 崔相哲, “計劃家, 計劃教育과 프로페셔널리즘: 韓國의 現實과 展開方向”, 環境論叢 第12卷 (1983), pp.53-64.

技法들을 韓國의 特殊性과 接木시키는데 보다 많은 時間이 필요할 것 같고 1990年代를 내다보는 社會經濟的, 政治的 與件變化를 受容하는데 더 많은 노력이 필요할 것 같다. 앞으로 다가올 가장 큰 挑戰은 都市計劃課程의 民主化라고 보여지며 現代韓國都市計劃의 一代轉換期를 맞이할 준비를 갖추어야 할 것이다.

4. 都市計劃과 市民參與

막스 베버(Max Weber)가 말한바와 같이 東洋의 都市에서는 歷史的으로 市民이란 概念이 缺如되어 있었다.⁽²³⁾ 古代 그리스 都市國家들에서도 參政權을 가진 自由民 즉 市民이 있었으며 共和政時代의 로마에도 市民이 存在하였다. 中世 西歐社會를 통하여 商工人들로 構成된 匠人組合(guild)은 近代에 들어오면서 都市의 市民으로 성장하였다. 1666年 런던 大火災 以後 런던都市計劃은 王權이 아닌 商工人들로 구성된 自由民의 손으로 이루어졌다. 西洋의 市民革命은 바로 都市에 사는 市民들이 自由를 爭取하는 過程이었으며 都市도 그들의 힘으로 만들어졌다. 그러나 東洋에서는 처음부터 都市는 王權의 象徴이었고 統治의 手段으로서 이른바 官衙都市(mandarine city)였다. 中央執權화된 王權의 象徴의 存在로서 地方官署내지 軍事的 要衝地로서 意義를 지니고 있었다. 都市計劃 역시 市民의 힘으로 이루어진 것이 아니라 統治權者의 意志에 따라 이루어질 수 밖에 없었다. 우리나라의 경우 더욱 그러하다.

특히 近代의 都市計劃을 導入하는 過程에서도 日本은 당시 日本 都市計劃法에 設置되어 있었던 都市計劃委員會 制度를 우리나라 朝鮮市街地計劃令을 制定할 때 削除해 버렸다. 어떠한 意味의 都市計劃에 대한 市民參與도 번거롭고 植民地統治에 도움을 주지 않을 것으로 생각하였기 때문이라고 보여진다. 都市計劃에 대한 1921年 京城都市計劃研究會와 같은 自生的인 市民組織도 없었던 것은 아니지만 처음부터 公式的인 市民의 意見을 都市計劃樹立過程에 反映시킬 制度的 裝置는 전혀 없었을 뿐만 아니라 高度로 中央執權的인 都市計劃 行政으로 特定지워져 왔다. 비록 1962年 都市計劃法을 制定하고 中央都市計劃委員會와 地方都市計劃委員會制度를 新設하여 名目的이나마 市民參與의 길을 열었다고 할 수 있으나 실제 運用過程에서 行政主導的 都市計劃決定을 合理化시켜 주는 方便으로 된 것도 전혀 부인할 수 없다. 즉 中央都市計劃委員會나 地方都市計劃委員會의 構成에 民間人 委員들이 있으나 當該 行政機關에 의해 任命되어짐으로서 진정한 意味의 市民參與와는 처음부터 거리가 먼 것이었다. 1981年 처음으로 都市基本計劃樹立過程에서 公聽會制度를 法定化 시킴으로서 직접적인 市民參與의 길을 열었으나 公聽會制度의 運用過程에서 節次的 要式化, 弘報未備, 市民들의 無關心, 行政當局의 消極的 態度등으로 커다란 成果를 거두지 못하였지 않

(23) Max Weber, *The City*, Free Press, 1958, pp.72-75.

았나 생각한다.

우리나라는 政治적으로 地方自治의 實施를 앞두고 있다. 大都市의 경우 區가 自治團體化하였다. 都市計劃에 대한 市民의 意識도 높아졌다. 民主化의 要求도 모든 分野에서 擴散되고 있다. 우리나라 都市計劃도 결코 例外일 수는 없다.

첫째 都市計劃에 있어서 市民參與를 어떻게 制度化할 것인가의 問題이다. 都市計劃을 立法, 司法, 行政 등 三權分立論에 더하여 四權分立論(fourth power)을 주장한 바도 있다.⁽²⁴⁾ 그러나 우리나라의 경우 都市計劃은 近代化 過程에서 行政行爲의 一部로 다루어 왔다. 그러나 地方議會가 構成될 경우 都市計劃決定過程에서 市民의 代議機關으로서 地方議會를 어떠한 方法으로든지 參與시키는 것이 바람직하다면 어떠한 代案이 있는지 생각해 보아야 할 것이다. 나아가 都市計劃權을 行政과 立法機能으로 부터 獨立시켜 都市計劃委員會를 構成하고 委員들을 市民이 直接選舉하는 方法도 있을 수 있을 것이다. 그렇지 않으면 地方議會로 하여금 都市基本計劃決定에 議決權을 주는 方法도 하나의 代案이 될 수 있을 것 같다.

둘째로 中央執權의인 都市計劃權限을 地方으로 分權化시켜야 할 것이다. 都市計劃은 地方政府의 固有權限이다. 즉 地方政府의 計劃高權(planungshoheit)에 속한다.⁽²⁵⁾ 中央政府가 地方政府의 都市計劃에 대하여 干涉하는 것은 止揚되어야 할 것이다. 中央都市計劃委員會는 解體하지 않는다 하더라도 日本과 같이 都市計劃 내지 都市政策에 대한 諮問機關으로 性格을 바꿔야 할 것이고 地方都市計劃委員會를 強化시켜야 할 것이다.

세째 區가 自治團體로 되었다. 그러나 現在로는 區는 都市計劃 立案權도 決定權도 전혀 없다. 大都市 行政 내지 廣域行政의 次元에서 區에 都市計劃에 관한 모든 權限을 준다는 것은 어려운 일일지 모르지만 區의 境界를 넘어서지 않고 區에 살고 있는 區民의 直接的이고 生活環境의인 都市計劃決定에 대한 制限의 立案權과 決定權을 주도록 하고 區都市計劃委員會의 新設도 필요하다고 본다.

끝으로 都市計劃에 대한 市民參與는 그 自體로서 公共學習(public learning)이다. 都市計劃에 대한 市民弘報 및 市民教育을 강화해야 할 것이며 都市計劃常設展示會 내지 閱覽制度를 定着시켜야 할 것이다. 市民組織의 活性化와 市民精神의 鼓吹도 都市計劃에 대한 民主化의 길이라고 생각한다.

(24) R.G. Tugwell and E.C. Banfield, "The Planning Function Reappraised," *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 17 (1951), pp.46-449.

(25) 金南辰, "中央政府와 地方政府와의 關係發展課題", *思想과 政策*, Vol. 3, No. 1 (1985), p.76.