

計劃을 執行하기 위한 土地利用 規制方法의 比較 :

韓國과 美國간의 法的 接近을 중심으로

A Comparative Analysis of Land Use Regulation for the Implementation of Plans between Korea and the United States of America

姜 秉 周

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 憲法에서의 土地利用 規制
- III. 一般法律에서의 規制
- IV. 結 論

I. 序 論

土地에 대한 인간의 認識은 시대와 나라에 따라서 크게 다르다. 토지는 그 供給이 매우 제한적이기 때문에 한 나라의 土地 所有方式은 그 나라의 歷史의 背景 및 社會·經濟的인 價値觀과 밀접한 관련이 있다.

土地問題를 다루는 과정에서 발생하는 가장 핵심적인 이슈 가운데 하나는 土地의 所有 및 利用을 위한 自由權과 平等權 문제를 어떻게 해결하느냐 하는 것이다. 미국이나 캐나다 처럼 넓은 땅을 가진 나라는 개인이 원하는 만큼의

땅을 所有하거나, 원하는 바에 따라 土地를 利用 하더라도 그 사실이 다른사람의 土地利用 및 所有에 별다른 영향을 미치지 아니할 것이다. 그러나 우리나라처럼 많은 인구가 좁은 國土空 間속에 모여살고 있는 상황속에서는 개인의 土地所有 및 利用의 自由權은 다소 제한되고 平等權이 더욱 강조된다 하겠다.

韓國과 美國의 法制度는 양국이 모두 民主的인 政治와 社會·經濟的인 正義를 추구하는 法律體制를 갖추고 있다는 점에서 비슷하며, 이는 양국의 憲法이나 계획과 관련된 法律을 살펴보면 명백해진다. 그러나 미국은 지난 200년에 걸쳐 民主主義와 市場經濟 사이의 마찰과 妥協을 경험하였으며, 한국은 이제 막 그러한 政治·經濟的인 도전을 맞이하고 있다는 점에서 다르다.

本 論文에서는 計劃을 執行하기 위한 土地利 用의 規制方法을 한국과 미국 양국의 憲法과 計劃關係 法律에서의 유사한 점과 차이나는 점을 대비시켜 보려고 한다.

II. 憲法에서의 土地利用 規制

한국과 미국은 國家의 目標 및 組織을 규정하고 있는 成文 憲法을 가지고 있다. 한국의 憲法은 비교적 최근에 제정되었기 때문에 그 속에 현대적 감각의 民主主義 사상과 政治·經濟的正義같은 概念이 명백하게 표현되어 있다. 그에 반해 미국의 憲法은 비교적 오랜 역사를 가지고 있어서 현대적 감각의 民主思想, 正義와 같은 概念이 명백하게 나타나지 않고 있으며 다만 그러한 개념이 類推될 뿐이다. 여기서는 양국의 헌법에서 計劃 및 土地利用과 관련된 법률상의 차이점과 유사성이 두드러진 부분을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 計劃 및 土地利用 規制權限의 所有與否

미국의 憲法을 살펴보면 연방정부는 Zoning 이나 Subdivision Control 같은 土地利用 規制權이 없다.¹⁾ 뿐만아니라 미국의 州정부 조차도 計劃 및 土地利用 規制權을 가지고 있지 않으며 각 地方政府가 그 權限을 위임받고 있다.²⁾ 그런데 미국의 일부 대도시 지역은 몇개의 州에 걸쳐있기 때문에, 한 도시를 위한 計劃의 主體가 여러개의 地方政府인 경우가 있다. 이러한 경우 하나의 地方政府는 그 도시의 일부지역에만 權限이 미치기 때문에 住宅, 交通, 각종 汚染物의 規制처럼 각 地方政府의 행정구역 밖에까지

영향을 미치는 問題들을 다룰때는 심한 行政的 어려움이 뒤따른다.

이에 비하여 中央集權 체제를 갖고있는 한국은 미국이 안고있는 여러가지 문제점을 가지고 있지않다. 한국 憲法 第2章 40條에서 보는것처럼 立法權을 國會에만 부여하고 있고, 道, 市, 郡과 같은 地方自治團體에게는 立法權이 부여되지 않고 있다. 따라서 한국에서는 中央政府가 직접 計劃과 土地利用을 관할하고 있다.

2. 正當 한 法的節次

미국의 憲法條文 가운데 計劃 및 土地利用을 規制함에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있는것이 “法的 正當 한 節次 (due process of law)” 規定이다. 이 正當한 法的節次 규정은 시민들에게 社會福祉 및 서비스를 제공하는 政府의 활동을 가장 크게 제약하는 규정이며, 한편으로는 개인의 財産을 정부의 불합리한 權限行事事로부터 가장 안전하게 保護 해주는 규정이기도 하다. 다수의 州정부에서도 州憲法속에 “正當한 法的節次” 조항을 가지고 있다.

正當한 法的節次는 두가지로 분류될 수 있으며 그 하나는 節次上的 正當性이며 다른 하나는 實際的인 正當性이다. 절차상의 正當性이란 公益의 증진을 위해 개인의 財産이나 自由를 제한하거나 박탈할 필요성이 있을 경우, 個人은 자신의 입장을 옹호하기 위하여 청문회에서 자기의 옹호기회를 가질 수 있어야 함을 말한다. 都市計劃과 관련된 하나의 예로 用途변경에 의하여 영향을 받는 財産을 소유하고 있는 사람은 用途변경을 반대하는 주장을 할 수 있는 機會를 가질 수 있어야 한다. 實際的인 正當性이란 개인은 그 누구도 不合理하고 恣意的인 정부

1) U.S. Constitution, Article 1, § 8, cl.3.

2) N. William & J. Taylor, American Land planning Law, § 18. 01-08, (1988).

하에서 개인의 財産과 自由를 박탈당해서는 안됨을 의미한다. 實際的인 의미의 正當性 규정 이야말로 政府의 權限에 근본적인 制約을 가하게 된다. 미국의 법정은 計劃 및 土地利用을 규제하는 규칙들을 無效化 시키기 위하여 흔히 “正當한 法的節次” 조항을 이용한다. 한 예로 뉴저지 大法院은 지방정부가 지역의 住宅에 대한 需要를 충족시키지 못했을 때에 市政府의 用途地區 條例(Zonning Ordinances)를 무효라고 판시했다.³⁾

한국의 憲法에는 미국에서 처럼 “正當한 法的節次 없이는 누구도 개인 財産 및 自由가 박탈되어서는 아니된다.”라는 규정을 가지고 있지 않다. 그러나 한국 憲法 第 10 條에서는 “모든 國民은 人間으로서의 尊嚴과 價値를 가지며, 幸福을 追求할 權利를 가진다. 國家는 개인이 가지는 不可侵의 基本的인 人權을 확인하고 이를 보장할 義務를 지닌다.”라고 규정하고 있다. 또한 憲法 第23條에서는 “모든 國民의 財産權은 보장된다. 그 내용과 限界는 法律로 정한다.”라고 규정하고 있어 미국 憲法에서의 “市民의 財産은 正當한 法的의 절차를 거치지 않고서는 박탈당하지 않는다.”라고 할때의 正當한 法的節次 정신을 다소 반영하고 있다고 하겠다.

한국과 미국, 양국의 憲法은 개인의 財産을 보호하기 위한 正當한 法的節次 를 강조하고 있지만, 그와 동시에 “개인의 財産權의 行事は 公益에 적합하도록 사용되어야 한다.”는 規定을 두고 있어 正當한 法的節次의 權限이 크게 제약되고 있다.⁴⁾

3. 土地收用權

土地收用權은 政府의 강력한 權限 가운데 하나로 토지 소유자의 同議를 얻을 필요가 없이 단지 보상금만 지급함으로써 國家는 개인의 財産을 수용하여 公共의 目的을 위해 사용할 수 있는 權限이다. 미국 연방정부와 각 주의 憲法에서는 政府는 公共의 福祉를 증진시킬 필요가 있을때는 개인의 財産을 보상하고 이를 收用할 수 있다고 규정하고 있다.

토지와 관련된 憲法조문 가운데 미국에서 가장 말썽이 많은 부분가운데 하나는 土地利用 規制가 國家의 收用權의 범위내에 포함되며, 地方政府는 이를 바탕으로 개인의 財産을 보상 후에 收用할 수 있느냐 하는 것이다. 이 문제는 土地利用 規制가 시간적으로 매우 제한적인 범위내에서 적용되고 있기 때문에 未開發된 土地의 利用規制에는 매우 복잡한 문제가 뒤따랐다.

1987년 미국 大法院에서는 미국 헌법에 들어 있는 土地收用權에 관한 규정은 지방정부의 土地利用 規制에 의하여 개인의 財産權의 이용이 잠시동안 제한될 때에도 지방정부는 財産所有者에게 반드시 보상을 해야한다는 것을 의미한다고 판시했다.⁵⁾ 일단 미국 대법원이 土地利用의 規制는 매우 제한적으로 행해져야 한다고 판결하자 각 地方政府는 이에 여러가지 형태로

3) Southern Burling County NAACP v. Mount Laurel, 67 N.J. 151, 336 A.2d 713 (1975).

4) 이에 관한 條項을 살펴보기 위해서는 한국의 경우 憲法 第23條 2項을 참고하고, 미국의 경우에는 Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 US(1926) ; Nectow v. city of Cambridge, 277 U.S. 183(1928)을 참조.

5) E. Rose, “A Revolution in Land Use Regulation?” APA Journal 109, Winter, 1988.

대처하게 되었다. 첫번째 대처는 土地利用 規制를 철폐하는 것이고 두번째는 土地利用 規制 대신에 土地收用權을 사용하는 것이고 세번째는 土地利用 規制속의 명백한 표현들을 다소 뭉통 그려 표현하게 되었다.⁶⁾ 그러나 대법원 판결이후 어떤 지방정부도 개인의 財産利用을 제한했을때 그에 대한 보상을 하지 않을 수 없게 되었다.

한국의 憲法에서는 이러한 問題에 대하여 매우 간단명료하게 헌법 第23條 3項에서 “公共의 必要에 의한 財産權의 收用·使用 및 制限에 관한 補償은 法律로써 하되, 正當한 補償을 支給하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 한국의 憲法에서는 “사용 또는 제한”이라는 用語를 삽입함으로써 미국의 憲法에서 말썬이 되고 있는 법적 문제를 해결하고 있다.

그러나 한국의 憲法에서 사용된 用語는 원래 의도된것 보다 그 의미에 있어서 다소 廣範圍하고 포괄적으로 사용된것 같다. 왜냐하면 한국의 憲法 第23條, 3項의 규정이 모든 財産權의 制限 경우에 적용될 수 있는것은 아닌것처럼 보이기 때문이다.

4. 同等 保護 規定

대부분의 법은 모든 사람에게 동일하게 적용되지 않으며, 모든 개인이나 단체에게 동일한 영향력을 行事하지 않는다. 그 결과, 미국에서는 “同等保護(egual protection)” 정신을 살리려는 움직임이 널리 퍼져있다. 미국 헌법에서의 “egual protection of the law”란 어떠한 법도 어떤 집단을 다른 집단보다 선호해서는 안되고, 어떤 특정집단에게 불리하게 차별 대우 해서

도 안된다라는 것을 의미한다. 어떤 법률이 미국 憲法の “egual protection” 규정을 위반하고 있는지 아닌지를 판정하기 위해서 미국의 法院에서는 해당법률의 適法여부를 결정하기 위하여 여러가지 基準을 사용하고 있다.

대부분의 경우 同等保護規定을 어떤 法律이 위반하고 있느냐 아니냐를 판정할 때는 한 집단을 다른 집단과 다르게 취급하는 경우에 그에 대한 合理的인 基準이 있느냐 없느냐에 크게 의존한다 하겠다. 한 예를 들어보면, 모든 用途 地區 指定法(Zoning law)은 관할구역을 여러개의 區域이나 地區로 나누어 해당지역의 土地利用에 관해 각기다른 規制를 적용하고 있다.⁷⁾ 즉 地區나 地域을 지정하는 것이 憲法에 보장되어 있는 同等保護 규정에 위배되는 것 처럼 보일 경우, 法院은 심의중인 法律이 한 地區를 다른 地區와 차별대우하는 합리적인 기준을 가지고 있다고 생각되면 地區指定法을 지지하게 된다.⁸⁾ 따라서 同等保護 規定은 미국의 現行 헌법 아래서 計劃 및 土地利用規制의 타당성을 결정하는 중요한 기준이 되고 있다.

한국 憲法에서도 同等保護 규정을 第11條 1項에서 “모든 國民은 法 앞에서 평등하다. 누구든지 性別·宗教 또는 社會的 신분에 의하여 政治的·經濟的·社會的·文化的 生活的 모든 領域에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 이 규정은 土地所有者가 토지이용을 규제하는 법률이 합리적인 이유없이 자기의 土地利用을 불리하게 제한하고 다른 토지 소유자를 자기보다 유리하게 대우해줄때 불이익을

7) R. Anderson, *American Law of Zoning*, § 1.13 3d ed. (1986).

8) *Belle Terre V. Boraas*, 416 U.S. 1 (1974).

6) *Ibid.*

당하는 所有者가 대항할 수 있는 권리의 근거를 제공하고 있다고 하겠다.

5. 國家計劃과 私企業의 관계

흔히들 미국의 경제체제를 資本主義 經濟나 私企業 위주의 經濟體制라고 부른다. 그러나 적어도 미국의 憲法속에 資本主義 經濟體制를 허락 한다거나 하는 구절은 발견되지 않는다. 그러나 미국의 憲法 가운데 正當한 法的 節次 규정,⁹⁾ 계약에 관한 규정,¹⁰⁾ 그리고 충분한 보상 없이 개인의 재산을 收用하는 것을 금지하는 규정¹¹⁾ 등으로 미루어 보아 미국의 經濟體制는 私企業을 위주로 구성되어 있다고 類推할 수 있을 뿐이다. 또한 미국의 憲法이 채택될 때에 憲法에서 채택되거나 특별히 언급할 經濟體制가 없었기 때문에 그에 관한 언급이 헌법에 명시되어 있지 않다고 주장하는 이도 있다.

그와 유사한 이유로 미국의 憲法에서는 私經濟 主體와 政府의 權限 및 義務에 관하여 아무런 언급이 없다. 이러한 문제들이 미국 憲法에 명시되어 있지 않기 때문에 計劃 및 政府 政策의 執行과 관련된 논쟁의 여지가 많은 분야의 法的 진공상태를 낳게 되었다. 이렇게 분쟁의 소지가 많은 문제에 관하여 미국의 法律體制가 효과적인 대응책이 마련되어 있지 않기 때문에 美國의 法院에서는 都市計劃을 수행할 수 있는 판결을 내릴 필요성이 대두되었다.¹²⁾

9) 미국헌법 Amendments V & xlv 참조

10) 미국헌법 art I, § 10. 참조

11) 미국헌법 Amendments V 참조

12) E. Rose, Waning Judicial Legitimacy : The Price of Judicial Promulgation of Urban Policy, 20 The Urban Law, 801 (1988).

한국의 憲法은 비교적 최근에 제정되었기 때문에 政治·經濟의 理論과 관련된 문제에 관하여 언급하고 있다. 한국 憲法에는 정부가 개입하여 均衡化가 취해져야 할 사항에 관해서로 상쇄적인 條項이 포함되어 있다. 한국 憲法 第119條 1項에서는 “大韓民國의 經濟秩序는 개인과 企業의 經濟上의 自由와 創意를 존중함을 基本으로 한다.”라고 규정하고 있으며 第2項에서는 “國家는 균형있는 國民經濟의 成長 및 安定과 적정한 所得의 分配를 유지하고, 市場의 支配와 經濟力의 濫用을 방지하며, 經濟主體間의 調和를 통한 經濟의 民主化를 위하여 經濟에 관한 規制와 調整을 할 수 있다.”라고 하여 第1項과는 상반되는 規定을 두고 있다.

한국 憲法 第119條에 나와있는 조항들은 私企業은 國家 經濟의 目標을 우선해야 한다고 강조하고 있다. 그런데 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 122條와 第126條이다. 第122條에서는 “國家는 國民 모두의 生産 및 生活의 基盤이 되는 國土의 효율적이고 균형있는 利用·開發과 보전을 위하여 法律이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 義務를 課할 수 있다.”라고 규정하고 있으면서 한편 第126條에서는 “國防上 또는 國民 經濟上 緊切한 필요로 인하여 法律이 정하는 경우를 제외하고는, 私營 企業을 國有 또는 公有로 移轉하거나 그 경영을 統制 또는 관리할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 이 두개의 條項은 적용의 우선순위가 없기 때문에 머잖은 장래에 한국에서는 土地利用의 規制와 관련하여 위의 두 條項의 相衝으로 인하여 그 해석과 적용을 놓고 憲法上的 문제가 발생할 확율이 높다 하겠다. 그러한 경우 한국의 헌법재판소에서는 美國의 大法院이 겪었던 어려움을 되풀이 할지도 모른다.

그러나 한국의 憲法은, 미국의 憲法과는 달리, 國家的 차원에서 計劃의 필요성을 인정하고 이를 法律속에 明示하고 있다. 한국 憲法에서는 국가의 土地와 自然資源의 이용과 國土의 均衡開發을 法的으로 국가의 통제하에 두고 있으며,¹³⁾ 이는 國家의 計劃 權限을 강화해 주고 있다. 그러나 國家의 計劃 權限의 범위를 “土地와 自然資源”에 국한시키고 있다. 따라서 憲法上的의 규정에 따르면 현재의 國土開發 計劃에서 다루고 있는 社會·經濟的 분야의 計劃은 憲法의 규정과 반드시 일치한다고 할 수는 없다 하겠다.

Ⅲ. 一般 法律에서의 類似성과 差異 點

韓國과 美國은 정부조직이 서로 다르기 때문에 두 나라의 憲法을 서로 비교하는 것보다 一般法律을 비교한다는 것은 훨씬 더 어렵다 하겠다. 한국의 경우는 國會가 全國에 걸친 計劃 및 土地利用 規制에 관한 재판권을 가진다. 이에 반해 미국은 聯邦制이기 때문에 50개의 州가 각기 다른 법률로 計劃과 土地利用을 規制하고 있다. 뉴저지州는 과거 30년간 상당한 開發과 成長을 경험했으며 급격히 개발되는 地域의 行政 및 計劃 需要에 부응하기 위하여 州 計劃法을 여러차례 改正해 왔다. 여기서는 한국의 토지이용과 관련된 기본법이 되고 있는 國土利用 管理法과 미국 뉴저지주의 土地利用 關係 法律을 비교하여 보기로 한다.

1. 立法府와 行政府와의 關係

한국의 國土利用 管理法에서는 土地利用에 관하여 立法府와 行政府의 權限을 다소 애매하게 표현하고 있다. 同法에 의할것 같으면 行政府는 매년마다 國土利用에 관한 計劃 및 主要 政策을 國會에 제출하도록 하고 있다.¹⁴⁾ 이는 國會는 國土利用과 관련된 政治·社會·經濟的인 이슈들에 관해서 公式的인 견해를 가지고 있다는 것을 前提로 하고 있다.

한편 미국에서는 각 州의 計劃을 준비하고 執行하는 책임과 권한에 있어 立法府와 行政府 사이에 격렬한 논쟁이 일고 있다. 한 예를 들면 뉴저지주의 立法府는 州의 開發 및 再開發 計劃을 준비할 수 있는 權限을 가지고 있다.¹⁵⁾ 뉴저지의 의회는 行政府 조직중의 하나인 州計劃委員會에 제 계획을 수립한후 승인을 얻기위해 의회에 제출할 것을 요구하는 法律을 制定하였는데, 이는 수립된 계획의 다른 政策과의 불일치를 없애기 위해서 였다. 그러나 뉴저지 州 知事는 이 법은 州憲法의 分權原則에 어긋난다고 하여 거부권을 행사했다.

土地利用 計劃과 그것을 기초로하여 만들어진 土地利用 制限조치들은 그 법이 적용되는 지역의 開發이나 成長에 지대한 영향을 미친다. 또한 行政府에 의한 土地利用의 用途결정은 經濟 및 政治的 분야에도 커다란 영향을 미치게 된다. 그러한 이유로 한국의 國土利用 管理法은 해마다 土地利用에 관한 보고를 國會에 제출하

14) 한국의 國土利用 管理法 第3條 1項 참조

15) State Planning Act, N.J. State Annual § § 52 : 18
A-196 to : 18A-207 (West Supp. 1988).

13) 한국 憲法 第 120條 2項 참조.

도록 요구하고 있다. 뉴저지 州의 경우, 州의 法律가운데 한국의 國土利用 管理法과 같은 조항이 없기 때문에 州 計劃 委員會에 의하여 수립된 計劃案이 민주적인 절차없이 승인되고 집행되었다. 그 결과 뉴저지의 州計劃은 內容과 節次의 양면에서 비난을 받게 되었다.¹⁶⁾

土地利用 政策의 수립과 집행에 있어 立法府와 行政府사이의 긴장상태는 民主主義 體制가 지속되는한 계속될 것이다. 學界 및 社會 일부에서는 土地利用을 규제하기 위한 가장 효과적인 行政은 立法府에 의한 간섭이 최소화될때 가장 잘 이루어 진다는 주장이 있다. 그러나 民主主義를 수호하고 민주정부에 의해 개인의 自由가 보호되려면 土地利用 및 規制에 관한 정책결정이 住民에 의하여 선출된 立法府에 제출되어야 함은 당연하다고 하겠다.

2. 土地開發 許可費用

한국과 미국에서 土地를 開發하기 위해 허가를 얻는데 비용이 부과되는 것은 동일하다. 미국의 地方政府는 財政을 증대시키기 위하여 土地를 開發하려고 신청하는 사람에게 手數料를 부과하며, 그로부터 발생되는 수입은 土地가 개발됨에 따라 필요한 道路, 上下水道, 및 公共施設物을 건설하는 費用의 일부로 충당될 수 있도록 짜여져 있다.¹⁷⁾

16) J. Rose, A Conceptual Framework for Alternatives to New Jersey's Proposed State Development and Redevelopment Plan (1988) 참조.

17) 미국 뉴저지주의 手學科 징수의 목적 및 사용에 관해서는 J. Rose 의 Development fees-To What Extent May Municipalities shift the Costs of Public Improvements to New Developments, 16 Real Estates, (1988), 참조.

한국의 경우, 國土利用管理法에서는 土地開發업자가 토지개발 승인을 얻기 위해서는 手數料를 납부하도록 명백히 규정하고 있다. 이때 징수되는 手數料는 政府의 開發計劃 결과 초래되는 土地價格의 상승을 커버하기 위하여 사용된다. 어떤 지역의 地價가 상승할 경우 어느정도까지가 公共投資에 기인하는지 구별해 내기란 용이하지 않다. 그러나 미국에서는 公共施設 地域을 指定하고, 公共施設을 설치하는데 필요한 經費를 지정된 지역의 地價와 연계시킨다. 미국에서 현재 사용되고 있는 이 方法이 한국에서의 土地價格 상승과 관련된 開發 手數料 산정을 위해 사용된다면 매우 유용할 것이다.¹⁸⁾

3. 土地利用 計劃

한국의 國土利用管理法에서 가장 중요한 부분은 土地利用 計劃을 작성하고 집행하는 것이 규정되어 있는 第2章이다. 이 章에서는 計劃에서 구분해야 할 土地利用 區域을 10개로 분류하고 있다. 한국과 미국 양국간의 計劃과 土地利用 規制 방법의 가장 큰 차이점은, 미국에서는 國家의 차원에서의 土地利用 計劃이 존재하지 않는다는 것이다. 미국에서는 土地利用을 위한 計劃 및 規制가 주로 市政府 차원에서 행해진다. 한 예로 뉴저지 州에서의 市土地利用法은 다음과 같은 11개의 要素를 포함하는 計劃을 각 市政府가 公式적으로 채택하도록 규정하고 있다. 그 11개의 要素란 計劃의 目標 및 原理,

18) 미국에서 사용되고 있는 技法을 좀더 상세하게 살펴보면 T. Snyder & M. Stegman 의 Paying for Growth : Using Development Fees to Finance Infrastructure (1986).

土地利用計劃, 住宅計劃, 流通計劃, 公共서비스計劃, 近隣施設計劃, 레크레이션計劃, 環境保存計劃, 經濟計劃, 역사 고적지 保全計劃등, 위의 모든 사항을 地方政府에서 실제로 감당할 技術的 능력이 있음을 증명할 수 있는 報告書를 말한다.¹⁹⁾

한국의 土地利用計劃이나 뉴저지주의 開發 및 再開發計劃은 둘다 國家와 州가 필요로 하는 土地需要를 충족시켜 주기 위하여 開發과 保存 사이에 균형을 유지함에 그 목적을 두고 있다. 이처럼 동일한 목적을 가지고 있으면서도 양국은 計劃의 수립 과정이 매우 다르다. 한국의 國土利用管理法 第7條에 의하면 건설부장관이 全國의 土地利用計劃을 수립하도록 되어 있으며, 건설부장관은 國土利用計劃을 樹立 할 때 道知事, 市長, 郡守 및 相關 機關長의 의견을 들은 후에 關係 中央行政機關의 長과 協議하도록 규정하고 있다. 이에 반해 미국 뉴저지 州의 경우에는 州知事에 의하여 임명된 州計劃委員會에서 州開發 및 再開發計劃을 수립하며, 이때 土地利用計劃이 樹立 된다.²⁰⁾

미국은 聯邦制를 택하고 있으며 州의 土地利用에 관한 권한이 州政府에서 市·郡 정부로 위임되어 있기 때문에 다른 정부와의 연계와 협조 면에서 문제가 발생하고 있다. 미국에서는 市·郡 政府가 단합하면 州立法府나 州知事는 지방정부의 요청을 따를 수 밖에 없다. 각 지방 정부는 不動産稅를 극대화 하기 위하여 땅에 대한 財產稅를 낮추고 한편으로 교육 및 기타 서비스를 위한 支出을 최소화 하려고 한다.

19) N.J. State Annals, Municipal Land use Law, § 40 : 55 D-1 to : 55D-112(West Supp. 1988).

20) N.J. State Annals, State Planning Act, § 52 : 18A-197(West Supp. 1988). 참조

그 결과 지방정부 입장에서의 土地利用 목표와 州計劃에서의 土地利用 목표 사이에 갈등과 마찰이 발생하여, 土地利用 需要를 좀더 광범위한 地域計劃 단위인 地域 및 州의 입장에서 접근할 필요성을 느끼게 되었다. 그러나 州計劃 수립 기관과 지방 정부 사이에 協調를 위한 節次는 별로 효과적이지 못하다. 하나의 예를 들면 뉴저지 州計劃法은 州計劃委員會가 작성한 계획안의 “相互受容(Cross-acceptance)”²¹⁾ 사항에 관하여 뉴저지 州에 있는 20개의 카운티 計劃委員會와 협상하도록 규정하고 있다. 同法에 의하면 타운티 計劃委員會는 카운티내의 각 市·郡 단위 計劃委員會와 相互受容에 관하여 協商하도록 규정하고 있다. 이 相互受容의 과정을 통하여 각 計劃委員會 사이에 의견이 일치되는 부분과 일치되지 아니하는 부분이 드러나게 된다. 이러한 상호협상의 과정이 끝나면 뉴저지 州計劃委員會는 새로운 改正作業을 거쳐 최종 州計劃을 채택한다.

4. 土地利用 計劃法과 他法律과의 關係

한국의 國土利用管理法과 이에 필적하는 미국의 土地利用 關聯法 사이의 가장 큰 차이점은 한국의 國土利用管理法에서는 同法에 의하여 결정된 國土利用計劃이 다른 法律의 土地利用의 基本이 된다고 규정하고 있는 점이다.²²⁾ 한국에서 綜合的인 國土計劃이 가능한 것도

21) Cross-acceptance란 지방정부, 카운티, 州 계획사회의 상호 互完性을 얻을 목적으로 각 정부간의 計劃을 비교하는 過程을 말한다. 이것에 관하여 좀더 구체적으로 알려면 N.J. State Annals, State Planning Act, § 52 : 18A-202(b) (West Supp. 1988).

22) 한국의 國土利用管理法 第13條 2項 참조

이 조항 때문이며, 미국에서 어떤 州도 이와 유사한 法條項을 가지고 있지 않기 때문에 한국에서 처럼 종합적인 國土計劃을 기대하기 힘들다고 하겠다.

미국에서의 州 全域에 걸친 綜合計劃은 모든 地方政府가 州計劃에 순응하지 아니할 경우에는 한국에서 처럼 효과적일 수 없다. 또한 미국은 그 體制上 어떤 法律이 각 地方政府로 하여금 州計劃을 受容하도록 강요할 수 없다.

5. 土地利用 制限

어떤 計劃이나 政策을 수행하는 가장 효과적인 방법중의 하나가 土地利用을 制限하는 것이다. 한국의 國土利用 管理法 第14條에서는 計劃의 효과적인 執行을 위하여 土地所有者는 그 土地를 당해 지역 혹은 地區를 지정한 목적에 부합되도록 이용해야 한다고 규정하고 있다. 또한 同法은 土地利用을 제한하는 제반업무를 지정된 公務員에게 위임하고 있다. 예를 들면 건설부 장관과 地方自治 團體長은 都市地域의 土地利用을 規制하고, 농수산부 장관과 지방자치 단체장은 耕地地域의 土地利用을 규제하는 것 등이다.

미국에서의 토지이용 규제방법은 이와는 매우 다르다. 가장 보편적인 형태가 지방자치 단체가 地域計劃에 맞추어 土地利用을 규제하고 있다. 일반적으로 개별 地方行政機關의 長은 토지이용 규제를 위한 法律의 制定 및 執行에 관한 책임을 진다. 지방정부 레벨의 地域計劃委員會는 그 지역의 마스터 플랜을 작성하고, 지방 정부는 土地利用 規制令을 채택하고, 用途地區 委員會에서는 地域地區制法을 준비하고, 地域計劃委員會는 街區分割法(Subdivision Law)를 준비한

다.²³⁾

土地利用에 관해서 미국의 法律에서 이처럼 여러기관이 관여하도록 규정하고 있음이 土地利用 規制를 위한 地域 마스터 플랜의 중요성을 부인하는 것은 아니다. 대부분의 州에서는 地區 地域을 다루는 法律은 地域의 綜合開發計劃에 순응해야 한다고 규정하고 있다.²⁴⁾

6. 土地投機的 制限

서울 및 首都圈 지역의 급격한 발전은 土地價格을 급상승시켰다. 이에 따라 土地投機가 매우 성행하게 되었고 한국의 國土利用 管理法의 주요 내용이 바로 土地의 投機問題에 대처하기 위하여 制定되었다. 한국의 國土利用 管理法에서는 不動產계약을 규제함으로써 土地投機를 統制하고 있다.²⁵⁾ 同法은 土地를 토지이용 제한구역내에서 사고 팔려는 양측은 道知事로부터 허가를 얻어야 하며, 규제지역내의 土地를 道知事의 허가없이 거래했을 경우에는 그 効力이 발생하지 아니한다고 규정하고 있다.

國土利用 管理法에서는 규제지역의 土地去來에서 契約上의 거래금액이 標準地價를 초과하거나, 同法에서 규정하고 있는 일정한 條件을 充足시키지 아니할 경우에는, 道知事는 그 去來를 허용하지 못하도록 규정하고 있다.²⁶⁾ 한편, 土地

23) N.J. State Annals, Municipal Land Use Law, § 40 : 55D-23, (여기서는 각 自治團體에게 計劃委員會 創設에 관한 權限을 부여하고 있다), : 55D-28(여기서는 마스터 플랜에 포함되어야 할 것을 나열하고 있다.)

24) Willian & Taylor, 전제서, § 18.05 참조

25) 國土利用 管理法 第 3 章의 2는 주로 土地投機를 統制하기 위한 조처들이다.

26) 國土利用 管理法 第 21條 4項 참조

去來가 不許될 경우, 去來當事者들은 土地利用 審査委員會에 異議를 신청할 수 있도록 하고 있다.²⁷⁾ 또한 國土利用 管理法에서는 投機를 억제하기 위하여 건설부 장관에게 土地의 投機的인 去來가 성행하거나, 성행할 우려가 있는 지역을 土地利用 規制 區域으로 지정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.²⁸⁾

미국에서는 土地投機를 규제하는 法律 가운데 한국의 國土利用 管理法 같이 강력한 법이 없다. 미국의 法院은 저소득계층의 주택비용 가운데 높은 地價부담을 줄여 주려고 노력해 오고 있으며,²⁹⁾ 미국의 法律學者들도 地價가 上昇하여 얻은 횡재수입(Windfall profits)에 대한 課稅의 不平等에 대하여 여러차례 문제를 제기 했었다.³⁰⁾ 그러나 이러한 노력에도 불구하고 미국에서의 計劃關係 법률 가운데 이 문제를 직접적으로 언급하고 있는 法은 없다.

미국에서는 指定된 地區의 土地利用을 제한하는 法律은 土地의 價格에 커다란 영향을 미친다. 어떤지역의 土地에 대한 경제적 需要가 높고 用途地區法이 그 지역의 토지를 高密度 및 상업적인 用途로 이용할 수 있도록 허용한다면 그 지역의 土地價格은 매우 상승하게 된다. 이와 유사하게, 用途地區法이 그 지역 土地의 利用과 開發을 제한하면 토지가격은 매우 떨어지게 마련이다. 그러나 만약 미국에서 한 지역의 개발 결과로 상승한 지가의 차액을 토지 소유자로부터 거두어 들이려고 어떤 法律이 土地利用을 제한 한다면, 헌법에 보장되어있는 正當한 節次

27) 전계법, 第21條 4項 참조

28) 전계법, 第21條 2項 참조

29) Mount Laurel I, 67 N.J. 151, 336 A. 2d 713(1975).

30) D. Hagman & D. Mizczynski, Windfalls for wipeouts, (1978).

및 收用規定에 위배되는 등 심각한 偉憲의 問題가 발생할 확율이 크다.³¹⁾

土地의 投機를 규제하는데 있어서 한국의 國土利用 管理法은 遊休地문제를 언급하고 있다.³²⁾ 遊休地 문제는 地域을 상이한 用途地區로 분할할때마다 발생하며 土地소유자는 그 지역의 開發이나 成長이 적정하다고 생각될때 토지를 개발하거나 판매하려고 하게 된다. 만약 그 지역이 高密度 지역으로 지정되면 그 지역을 개발하려는 需要가 크게 되며, 이때 土地所有主는 자신이 직접 토지를 개발하거나, 開發業者에게 그 土地를 판매하려는 경제적 유인을 갖게 된다.

한국의 國土利用 管理法에서는 土地를 소유하고 있는 者가 적정한 시기에 그 土地를 開發하거나 판매하려는 投機性이 엿보일 때는, 道知事는 그 땅을 遊休地로 통지하게 되며, 道知事로부터 遊休地 통지를 받은 토지소유자는 통고받은 遊休地의 開發·利用 計劃書 또는 유희지 處分 計劃書를 일정한 기한내에 道知事에게 제출하도록 규정하고 있다. 그러나 만약 土地所有者가 주어진 기한내에 만족스러운 토지이용 계획을 道知事에게 제출하지 않으면 道知事は 韓國土地 開發公社나 기타 정부 開發業者로 하여금 그 土地를 매입하여 遊休地를 開發할 수 있다.³³⁾

미국의 計劃 및 土地利用 規制法 가운데 한국의 國土利用 管理法과 같은 효력을 가지고 있는 法은 없다. 미국의 法律體制는 보통 經濟力에

31) 이 문제에 관해서는 Village of Euclid V. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365(1926); Nectow V. City of Cambridge, 277 U.S. 183(1928). 와 Rose, A Revolution in Land Use Regulation?, APA Journal 109, (Winter, 1988) 참조.

32) 國土利用 管理法 第 21條 10-12 참조.

33) 전계법 第21條, 12 참조

크게 의존하여 土地所有者로 하여금 土地를 개발하여 보다 높은 地價와 財産稅를 유지하도록 유도한다. 하와이 州 같은 경우에는 遊休地 문제를 不動産 稅法에서 다루고 있다. 하와이에서는 土地를 이용하고 있는 정도에 따라 몇 등급으로 분류하며, 이 분류된 등급은 不動産稅를 과세하기 위한 土地의 가격을 결정하기 위해 사용된다.³⁴⁾ 하와이에서 이 法이 시행된 결과, 개발지구로 지정된 遊休地에는 높은 財産稅가 부과되었고, 地主가 유휴지를 개발하지 않은채 소유하고 있을 경우 높은 租稅부담을 안게 되었다.

IV. 結論

한국과 미국에서의 計劃體制와 土地利用을 규제하는 방법의 유사성과 차이점은 헌법 및 토지이용법이 만들어진 지역의 歷史, 經濟, 政治 현상을 반영하고 있다. 미국의 憲法이 制定되었을때 立法者들의 관심은 인간의 自由 라는 측면에 있었기 때문에 經濟 및 社會 부분에는 커다란 주의를 기울이지 않았다. 그에 반해 韓國의 憲法은 政治的인 民主主義 및 社會 經濟的인 正義를 추구하는 現代의 감각이 있는 法律이다.

政府組織을 반영하고 그 法을 통하여 이루고자 하는 社會·經濟的 열망의 차이를 보여주고 있다. 미국의 計劃 및 土地利用 規制法은 과거 200년의 타협의 역사를 반영해 주고 있다. 이와는 대조적으로 한국의 計劃 및 土地利用 規制法은 미국의 법률에 비해 社會·經濟的 理想을

반영하고 있다. 한국의 법률체제에서 추구하고 있는 社會·經濟的 理想이 民主主義를 실현하면서 동시에 급격한 經濟成長을 이룩하려는 지금 같은 한국의 현실속에서 과연 실현될 수 있을지 기대해 볼 일이다.

〈參考文獻〉

- 金康烈, 新土地公法, 경영문화원, 1983
- 法制處, 大韓民國憲法, 1991 년 현재
- 法制處, 國土利用管理法, 1991 년 현재
- 李正典, 土地經濟論, 博英社, 1988
- 黃明燦, 土地政策論, 경영문화원, 1989.
- 黃明燦, 韓國의 土地와 住宅, 法文社, 1990.
- Anderson R. American Law of Zoning, Oceana Publications, INC. 1986.
- Bryant R.W.G, Land ; Private Property and Public Control, Montreal : Harvert House Ltd., 1972.
- Goldberg, Michael, and Peter Chinloy, Urban Land Economics, John wiley & Sons, 1984.
- Hagman D. & D. mizczynski ed, Windfalls for wipeouts, American Society of Planning officials, 1978.
- Jay A. sigler & Albert D. Blaustein, Constitution of the United States of America, Oceana publications, INC. 1990.
- Rose E, "A Revolution in Land Use Rigulation?", APA Journal, Winter, 1988.
- Rose J, "A Conceptual Framework for Alternatives to New Jersey's Proposed State Development and Redevelopment Plan."

34) Hawaii Revenue Statute §246-10 (1988) 참조.

International Law Journal,

"Development Fees— To what Extent May Municipalities Shift the Costs of Public Improvements to New Developments, Real Estate, John Wiley & Sons, 1988.

- Snyder T. & M. Stegman, "Paying for Growth : Using Development Fees to Finance Infrastructure,"Urban Affairs Annual Reviews, 1986.

- State of Hawaii, Hawaii Revenue Statute, 1988.
- State of New Jersey, State Planning Act, 1988
- State of New Jersey, Municipal Land Use Law, 1988.
- William N. & J. Taylor, American Land Planning Law, Oceana Publicatios, INC. 1988.