

# 環境汚染과 土地利用規制에 관한 考察

—Zoning 과 Open Space Policy 를 중심으로—

梁 承 斗\*

## ■ —〈차 례〉—

- |                |                      |
|----------------|----------------------|
| I. 처음에         | (4) 産業化·都市化          |
| II. 土地利用과 環境汚染 | III. 環境保全을 위한 土地利用規制 |
| (1) 農業利用       | (1) 地域制              |
| (2) 鑛業利用과 石材採取 | (2) 空閑地政策            |
| (3) 慰 樂        | IV. 끝으로              |

### I. 처음에

20世紀 後半에 이르러 모든 中進國家, 發展途上 國家들이 當面한 問題는 급격한 人口의 增加 現象과 이들 國家의 강력한 工業化에의 熱望이다. 醫療技術의 發達은 人口의 自然增加를 加速化하였으며, 또 中進國, 發展途上國들은 國家發展의 길을 工業化, 産業化에서 찾으려 하고 있다. 이리하여 人口의 都市集中傾向이 顯著하여지고 있으며, 이와 같은 都市化, 工業化 傾向은 必然的으로 自然環境의 毀損을 빚어내게 하고 있다. 뿐만 아니라 人口의 自然增加, 工業化의 강력한 推進 등은 土地의 需要增大를 招來하게 되었으나, 土地의 供給은 限界가 있으므로, 人口密度의 농밀화 現象이 나타나게 되어 우리 나라의 경우는 가장 人口密度가 높은 나라의 하나가 되고 있다.

한편, 國民은 깨끗한 環境에서 生活할 權利를 가지는 동시에 國家와 國民은 環境保全을 위하여 努力하도록 憲法이 要求하고 있는 것은 福祉國家의 理念에서 當然한 것으로 받아드리고 있다.

\*延世大 法大教授

이러한 두가지 國家目的의 二律背反의 狀況이 問題의 深刻性을 더욱 두드러지게 하고 있는 것이 사실이다. 물론 形式的으로는, 國民經濟의 發展과 國際競爭力의 提高를 위한 工業化政策과 地域住民의 적절한 生活環境造成이라는 두가지 要求는 동시에 充足시킬 수 있는 것이어서, 工業開發을 위한 土地利用과 生活環境 또는 農林的·保全保護的 土地利用 사이의 均衡있는 調和를 成就할 수 있다고 主張하기도 한다. 그러나, 實際에 있어서는 이들 두가지의 土地利用은 相互 調和시킬 수 있는 것이라고 하기 보다는 오히려 相互 排他的인 關係에 있다고 보는 것이 現實的인 妥當性을 가지고 있다고 말할 수 있을 것이다. 따라서 環境保全의 觀點에서 보는 土地利用과는 쉽게 調和시킬 수는 없으며, 다만 깨끗한 生活環境을 造成하기 위한 保全保護的 側面에서 合理的인 土地利用規制制度를 創出하는 方途를 取할 수밖에 없을 것이다.

이러한 立場에 서서 美國의 Citizen's Advisory Committee on Environmental Quality는 1972年의 報告書에서 「우리들 環境의 質的 水準을 決定하는 모든 要素 중에서 가장 基本的이며 本質的인 決定要因은 우리가 어떻게 土地를 利用하는가 하는 問題」<sup>1)</sup> 라고 強調하고 있고, 高位政策決定者들은 環境保存에 있어서 土地利用政策이 가장 核心的인 問題이며 따라서 「國家政策에 있어서 土地利用에 관한 政策은 最優先順位에 있는 政策」<sup>2)</sup> 이라고 闡明하고 있다. 즉, 土地의 利用에 관한 政策이 環境保存, 快適한 生活環境의 確保에 있어서 가장 核心的인 要素가 된다는 것을 意味하며, 이 때 土地利用에 관한 政策은 당연히 土地의 利用에 관한 法的 規制를 包含하는 것으로 理解된다.

물론, 環境保全의 側面에서 土地利用政策을 論議하는 경우에는 반드시 土地利用規制政策만이 그 對象이 되는 것은 아니다. 이밖에도 土地의 利用 내지는 土地 그 自體나 土地所有權에 관한 國民의 意識이 중요한 意味를 가지고 있으며, 또한 이 보다는 조금 좁은 觀念으로서 土地倫理(land

1) Virginia Curtis ed., Environment Protection Agency, *Land Use and the Environment*, p. 3

2) Richard Nixon 大統領은 Report on the State of Our Natural Resources, Feb. 19, 1973에서 "[M]ore effective and sensible use of our land is rapidly emerging as among the highest of our priorities."라고 말하고 있다.

ethics)도 아울러 커다란 意味를 가지고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 이 小考에서는 이와 같은 意識의 問題는 論外로 하고 주로 土地使用에 관한 法的 規制의 側面만을 考察의 對象으로 삼기로 한다.

## II 土地利用과 環境汚染

「生態學的으로 無責任한 土地使用과 일반적으로 非效果的인 土地使用規制는, 成長發展倫理(growth ethics)를 次置한다고 하더라도 美國이 당면한 基本的인 環境問題이다. 土地의 使用形態는 바로 汚染된 空氣, 汚染된 물이나 그밖의 여러 가지 우리의 關心事가 된 問題의 發生要因이며 源泉이다」<sup>4)</sup> 라고 美國의 한 學者는 말하고 있는데, 이러한 主張은 美國에 있어서 뿐만 아니라, 어느 나라에 있어서도 타당한 主張일 것이다.

사실 엄밀한 意味에서 본다면, 過去나 現在에 있어서의 土地使用形態가 環境水準에 대하여 어떠한 또는 어느 程度의 影響을 波及시켰는가에 관하여는 正確한 解答을 얻을 수 없으며 또 이에 관한 包括的인 報告도 없는 狀況이다. 그러나 概括的인 推論에 의하면, 다음과 같은 結論을 얻을 수 있다고 한다.<sup>5)</sup> 즉,

- 1) 모든 形態의 經濟的 活動——居住, 産業, 交通, 慰樂 등——은 環境水準의 惡化에 어느 程度라도 寄與하고 있기 때문에 土地利用開發이 環境에 波及하는 影響은 어느 경우에나 이를 認定하여야 한다.
- 2) 現在의 經濟發展現象이 環境에 미치는 影響은 長期的인 性質의 것

3) 土地, 土地利用에 관한 國民意識이나 國民이 가진 土地倫理는 土地의 廣狹, 土地利用의 難易性 등과 連關되어 生成되는 것이 普通이며 이는 土地利用政策과 緊密한 關係에 있다고 볼 수 있다. 一般的으로 美國과 같이 廣大한 國土를 가지고 있는 나라의 國民意識은 土地는, 西部開拓時부터 “이용하고는 버리는(use it up and throw it away) 것으로 생각하여 왔기 때문에 土地의 投機가 盛行되고 土地의 計劃的 開發(planned growth)은 이루어지지 않았다고 말한다. Martin J. Redding and B. Thomas Parry, “Land Use: A Vital Link to Environmental Quality,” *Land Use and the Environment*, p. 8.

4) Roger P. Hansen, *A National Land Use Policy*. Paper prepared for the Council on Environmental Quality.

5) E.J. Croke, K.G. Croke, A.S. Kennedy and L.J. Hoover, “The Relationship between Land Use and Environmental Protection,” *Land Use and the Environment*, pp. 70—72.

이며, 때로는 원래의 狀態로 還元될 수 없는 恒久的인 것일 수도 있다.

3) 過去의 土地使用이나 또는 發展過程에 의하여 발생한 環境問題는, 技術的으로 規制하는 方法으로 解決하는 것이 항상 可能한 것은 아니다.

4) 土地開發에 관한 政策決定이 環境에 미치는 結果는, 이런 政策決定時에는 충분히 認識되지 못한다.

이처럼 土地利用에 隨伴되는 環境汚染은 때로는 恒久的인 性質의 것이며, 또 土地利用이 環境에 미치는 影響 그 自體의 性質도 때로는 우리의 技術水準으로는 알 수 없는 것일 수도 있다는 主張이다.<sup>6)</sup>

그렇다면, 과연 오늘날의 土地利用形態가 우리의 環境에 어떠한 影響을 미치는가를 概括的으로 考察함으로써 土地利用規制에 대한 合理的인 方法을 模索하기로 한다.

### (1) 農業利用

오늘날 食糧은 하나의 武器로 理解될 수 있을 만큼 그 重要性이 強調되고 있다. 人口의 增加, 生活水準의 向上 등은 보다 良質의, 보다 大量의 食糧을 必要로 하게 되었으며 이에 따라서 農地의 擴張과 單位生産量의 提高를 強調하게 되었다. 이에 따라서 草地, 완만한 傾斜인 山地를 農地로 개간하기에 이르렀고, 또한 보다 良質의 食糧, 보다 多量의 食糧生産을 위하여 강력한 農藥과 化學肥料의 使用을 不可避하게 하였다. 그 結果로 土地의 沈澱, 土砂의 流失, 水質의 汚染이 發生되기에 이르렀다. 특히 農藥과 化學肥料의 使用으로 인한 水質汚染에 관하여서는 「美國에 있어서 이러한 것들의 使用이 水質汚染의 元兇이며 이는 全體 都市 또는 全體 産業體에 의한 水質汚染 보다 오히려 더욱 큰 比重을 가지고 있다」<sup>7)</sup>고 까지 主張하는 學者도 있다. 農藥의 撒布는 그 影響이 특히 恒久的 또는 半恒久的인

6) 生態學的인 影響 뿐만 아니라 社會病理的인 影響까지를 考慮한다면 이런 悲觀的인 見解도 首肯될 수 있을 것이다.

7) David Zwick and Marcy Benstock, *Water Wasteland* (New York: Bantam Books, 1971), p. 94.

性質의 것도 있어서 원래의 環境狀態로 還元하기가 不可能한 경우도 많다고 한다. 뿐만 아니라 良質肉類의 多量 消費로 말미암은 소, 닭, 돼지 등의 集團 사육은, 畜舍로부터의 汚物流出을 發生시키고, 이는 水質의 汚染 原因으로 登場되고 있다.

따라서 農藥, 化學肥料, 家畜汚物은 食水資源, 地下水의 水質을 低下시키며 農土의 擴張 등은 土地의 沈澱, 土砂의 流失을 惹起시켜서 江·湖水 沿岸海 등의 水資源을 高갈시키는 原因이 되며 山地의 減小를 招來케 하는 結果를 가져와 우리의 環境을 惡化시킨다.

## (2) 鑛業利用과 石材採取

近來에 石油資源이 世界의 國際政治上의 戰略武器로 利用되고 또한 石油資源의 高갈을 對備한 減産과 石油價格의 급격한 上昇은 代替에너지 資源開發의 促進을 不可避하게 만들고 있다.

따라서 美國에 있어서나 그밖의 여러 나라에 있어서 石炭資源에 대한 開發에 注力하게 되었다. 뿐만 아니라 金屬 또는 非鐵金屬 등 鑛物資源과 石材 등의 採取도 資源戰爭이 激化하는 現在에 있어서는 世界各國이 競爭의 으로 開發하고 있는 産業이다.

이러한 鑛業·石炭·石材採取 등은 美的 環境, 즉 自然景觀을 해칠 뿐만 아니라, 먼지에 의한 空氣汚染, 炭鑛 또는 그밖의 鑛業採取로 인한 地層의 沈澱, 廢棄物의 野積, 化學藥品使用으로 인한 水質汚染, 土砂의 流失로 인한 形態變更과 水資源의 埋沒 등 여러 가지로 環境에 커다란 影響을 미친다.

## (3) 慰樂(Recreation)

人口增加와 人口의 都市集中化現象 등은 慰樂活動의 擴大와 慰樂施設의 增加를 促進시키고 있다. 뿐만 아니라, 勤勞時間의 漸次的인 減少로 인한 餘暇의 發生, 給與의 增加로 인한 生活費의 相對的 減少로 인한 經濟的 餘裕, 그리고 作業條件의 機械化로 인한 單調로운 作業過程 등은 보다 더 많은 사람이, 보다 더 많이 慰樂活動에 參與하게 되고 또 더 많은 慰樂施設

이 必要하게 되며, 뿐만 아니라 더 많은 사람이 山野와 江邊·海邊에 모이게 된다.

이에 따라서 名勝地, 寺刹, 國立公園 또는 野營地, 낚시터 등으로의 交通路開發과 宿泊施設의 增築 등이 不可避하게 된다.

이러한 慰樂活動은 週末, 公休日 등에 集中的으로 많은 사람이 몰리는 것이 일반적이므로 이러한 活動은 自然景觀의 汚損, 水質汚染, 山火發生으로 인한 山林의 燒失 등 環境汚染의 커다란 原因이 되고 있다. 뿐만 아니라 國民의 經濟生活이 보다 더 運轉하여지면, 이른바 田園住居의 必要性이 더욱 強調되어 江邊, 山野, 海岸에 第二의 週末住居를 確保하게 되며 이는 自然環境毀損의 새로운 原因으로 登場하게 된다.

따라서 이른바 觀光資源의 開發도 經濟的 側面에서는 發展의 主要한 手段이 되겠지만, 環境保存의 觀點에서 본다면 環境汚染을 招來하는 主要한 土地使用形態의 하나라고 말할 수 있을 것이다.

#### (4) 産業化·都市化

經濟發展과 人口의 急激한 自然增加는 産業用地, 住居用地, 公共用地의 需要를 낳게 하였으며 이와 같은 産業化·都市化에 附隨되는 環境의 汚染은 再言을 必要로 하지 않을 程度로 深刻하다.

都市는 無限히 擴大되고 있으며 서울의 경우는 全體 南韓人口의 5分의 1이 集中되어 있다. 이러한 人口의 都市集中은 空氣汚染, 水質汚染, 固體廢棄物의 排出, 騒音 뿐만 아니라,<sup>8)</sup> 社會環境의 汚染의 原因이기도 하여, 슬럼地域의 擴大, 犯罪의 增加, 都心地帶의 可用土地의 高價現象 등의 心理的·生理的 問題까지도 惹起시키고 있다.

8) 美國의 경우 都市에서 排出된 炭酸가스, 먼지, 아황산가스 등의 有毒가스는 2億 1千 400萬톤에 達하며, 1969년에는 약 2億 5千萬톤의 固體廢棄物을 排出하였으며 그 중 약 1億 4千 6百萬톤이 空地에 廢棄되었다 한다. 그리고 美國人은 平均 1人當 每日 5.5파운드 的 固體廢棄物을 버리고 있으며 그 量은 漸增하는 傾向에 있다 한다. 그리고 2000년에는 淡水 江물의 80%에 該當하는 9000億톤의 물을 강에서 길어올려야 한다고 報告하고 있으며 都心에서의 騒音은 90데시벨로서 이 水準의 騒音이 長期間에 걸지면 聽覺障礙를 惹起하는 水準이라고 한다. Redding & Parry, *ibid.*, p. 35. 물론 우리 나라에서의 都市環境도 서울 中心部에서는 空氣, 騒音 등이 美國에서의 水準보다 결코 좋다고 말하기는 어렵다.

한편 産業公害도 輕工業에서 重化學工業으로 변모됨에 따라서 漸次 自然環境에 대한 汚染이 幾何級數的으로 累積되고 있다.

이렇게 본다면, 土地의 利用은 어떠한 形態의 利用이던 環境에 대하여 깊은 흔적을 남겨놓게 되며, 이러한 흔적이 때로는 永續的인 것이기도 하다.

따라서 以上の 論議에서 土地利用은 環境保全과 經濟的·社會的 基準에서 土地利用을 規制하여야 할 것은 當然하다고 할 것이다. 이러한 觀點에서 土地利用의 새로운 規制方法——自然環境과 社會的·經濟的 環境의 保全에 寄與하는——을 採擇하여 節制있는 土地利用을 模索하여야 할 것이다.”

### Ⅲ. 環境保全을 위한 土地利用規制

#### —Zoning과 Open Space Policy—

環境保全을 위한 土地利用規制는 必須的인 것이기는 하지만, 다른 한편에서는 커다란 問題點을 內包하고 있는 것도 또한 事實이다.

土地는 從來로부터 私所有財產 중에서도 가장 重要的 것으로 理解되었으며 土地의 所有는 당연히 土地의 자유로운 使用·受益·處分을 包含하기 때문에 土地利用에 대한 規制는 私所有權의 侵害라고 主張되기도 한다. 물론 土地의 所有權 그 自體가 時代의 變遷에 따라서 그 概念도 變化되어야 하며 따라서 이제는 土地의 私所有라는 觀念은 止揚되고 그 代身 土地는 社會共同體 全體 構成員의 福祉에 適合하도록 利用되어야 한다는 土地公概念의 導入을 主張하는 學者도 있다. 그러나 一般的인 意識은 憲法上的의 保障에 따라서 私所有權의 對象으로서의 土地는 그 利用自由가 保障되어야 하며 그의 使用·收用·制限은 公共의 必要에 의하여서만이

9) 美國에서는 成就基準規制(performance criteria), 密度規制(density regulation), 特殊利用地域의 設置(special use zone), 計劃單位에 따른 發展(planned unit development), 空閑地의 設置(open space) 등을 列擧하고 있는데 (Redding & Parry, *ibid.*, p. 36) 이는 從來에 흔히 볼 수 있었던 地域制(Zoning), 收用( eminent domain), 課稅, 政府의 直接的인 自然環境保全手段의 講究, 國有地의 確保(Marion Clawson, "Land in Our Daily Lives," *Land Use and the Environment*, pp. 51~52) 등과 함께 새로운 利用規制方式으로 導入되고 있다.

能하며 또 이렇게 使用·收用·制限되는 때에는 正當한 補償이 隨件되어야 한다는데 기울고 있다.

뿐만 아니라 自然環境保全을 위한 土地利用에 대한 規制는 經濟的·社會的 環境의 保全에는 逆作用을 미치는 경우도 흔히 있음을 指摘하기도 한다. 이를테면 土地價格의 保障, 住居地域에서의 安穩侵害(nuisance)의 防止, 土地의 密度높은 利用의 防止 등 環境保全의 目的을 위하여 施行되고 있는 地域制(Zoning)가 環境保全의 目的을 成就하지 못하는 것은 고사하고서라도 ① 雇傭機會로부터의 排除, ② 交通滯症의 惹起 및 土地利用과 交通과의 關係 無視, ③ 稅源의 縮小, ④ 單調로움의 增大, ⑤ 建築 및 宅地 디자인의 치졸성 增大, ⑥ 下水, 上水 및 公共施設의 缺乏, ⑦ 行政主體의 計劃과 統制의 隔離, ⑧ 小市民을 위한 宅地供給의 困難 및 土地價格의 양등, ⑨ 枝葉末端問題에의 干涉에 따른 巨視的인 問題解決로부터의 逸脫 등<sup>10)</sup>의 缺陷을 가져온다고 指摘하는 사람도 있다. 美國의 한 土地法을 專攻하는 辯護士는 地域制를 批判하는 한 研究書籍<sup>11)</sup>에서 地域制는 土地의 私所有權概念을 崩壞시켰으며, 政治人, 政治過程은 土地의 利用規制를 論議하기에는 不適當한 사람이고 不適當한 過程이며, 地域制는 특히 經濟的으로 不運한 階層의 사람에게만 深刻한 問題點을 던져두는 不公平한 制度이며, 稅收減少로 인하여 市財政을 窮乏케 하는 同時에 善意의 競爭을 막고 獨占的 傾向을 助長한다고 신랄한 攻擊을 하고 있다. 이에 덧붙여서 黑人들과 進步의 自由主義者들은 黑人에 대한 人種差別, 政治的 偏見에 地域制가 故意的으로 利用되고 있어서 住宅地域의 環境保存이라는 원래의 目的과는 달리 政治的으로 惡用되고 있다고 非難하고 있다.

따라서 環境保全을 위한 土地의 利用規制는 自然環境의 保全뿐만 아니라 經濟的·社會的 環境의 保全을 망라한 包括的인 性質의 것이 되지 않으면 안되며, 이와 더불어 이러한 綜合的인 目的達成을 위하여, 가장 效率的이며 適節한 規制가 되지 않으면 안될 것이다.

10) Stephen Sussna, *Land Use Controls*, Urban Land Institute, Research Monograph No. 17, p. 6.

11) Bernard H. Siegan, *Land Use without Zoning* (Lexington Books, D. C. Heath and Co., 1972)의 第2編, 第4, 5, 6 및 7章 參照.



이러한 論議를 충분히 考慮하면서 두가지 主要한 環境保全을 위한 土地利用規制의 手段을 考察하기로 한다.

### (1) 地域制(Zoning)

美國에 있어서, 地域制는 州의 警察權(State police power)에 의하여 州法이 明示的으로, 가능한 目的達成을 위하여, 地域制 措置에 대한 本質的 事實을 摘示하는 地方自治團體의 條例(Zoning Ordinance)에 그 法律的 根據를 提供함으로써 施行되고 있는 土地利用規制의 한 方法이다. 이 때 地方自治團體의 條例는 ① 住宅地域의 소음과 악취를 배제하고 어린이 놀이터 등을 設置하는 등의 住民의 健康과 安全을 圖謀한다는 目的, ② 廣告板(Bill Board), 담의 높이 등의 規制를 통하여 視覺的 不快感을 排除하는 都市美觀 維持를 위한 美的 目的,<sup>12)</sup> ③ 地域共同體의 特性을 高揚하기 위하여 아파트團地, 獨立住宅團地, 工業團地 등을 分離시키는 등의 目的,<sup>13)</sup> 그리고 ④ 隣接財産의 價格保合을 目的으로 하는 경우에는 適法한 條例라고 認定된다. 그러나 앞서도 論及한 바와 같이 美國의 이 地域制는 黑白人間의 人種差別, 經濟的으로 不運한 部類의 住民에 대한 差別的인 住居難, 都市의 一般的 財産價値의 增進 등을 위하여 惡用된다는 難點이 있으며, 또 이러한 目的을 위하여 土地의 使用을 制限할 때 생기는 補償의 問題 등이 어려운 問題로서 남게된다<sup>14)</sup> 고 한다.

우리 나라에 있어서도 都市計劃法에 의하여 地域制는 施行되고 있으며, 都市의 漫性的인 擴大를 防止하기 위하여 都市周邊에 開發制限地區(Green-Belt)를 設置하여 土質變更과 建築行爲 등을 禁止하고 있다.

12) 이에는 美的 不快感이라는 不確實概念이 있어서 이를 극히 좁은 意味로 解釋하여야 한다는 反論이 있다. Harvard L.R. [Vol. 91:1427] 1978, Development in the Law-Zoning 參照, 특히 pp.1443 et seq.

13) 이러한 目的은 未婚男女의 同居生活, 大衆으로부터 糾彈을 받는 政治理念集團의 排除를 위하여 惡用될 수가 있다고 하여 이런 目的을 闡明한 地方自治團體條例는 違憲이라고 宣言된 大法院判決도 있다. Harvard L.R. supra, 參照 특히 pp.1450 et seq.

14) 美國의 憲法規定이 定한 收用(taking)의 概念에 地域制實施로 인한 土地利用規制가 包含되는 것인가, 즉 地域制에 의한 土地利用規制에 대하여 憲法上 規定되어 있는 補償을 하여야 되는가 하는 問題와 地域制實施에 있어서의 適法節次(due process of law) 適用의 問題 등 法律上的 爭點이 끊임없이 提起되고 있다. Harvard L.R. [Vol. 91:1427], "Development in the Law"의 第3·4章 參照.

事實上 우리 나라에서는, 地域制의 實施로 인한 土地利用規制에 대하여서는 補償을 하지 않고 있으며, 이에 대한 合憲性을 다투는 法院의 判決도 아직 없다.

그러나 美國 등의 여러 나라에 있어서는 個個의 事件에서 土地利用規制가 憲法上的 收用規定(taking clause)에 비추어보아 收用に 該當된다고 法院이 決定하는 경우 그에 대한 補償은 이루어지고 있다.<sup>15)</sup> 이와 함께 地域制實施에 따른 行政決定에 있어서도 利害當事者인 住民의 行政決定過程에의 參與(resident participation)<sup>16)</sup>를 保障하거나 住民의 發案制度(initiatives) 또는 住民投票(referenda)制度 등을 통한 住民意思의 反映을 保障함으로써, 地域制의 民主的·合理的 運營 그리고 公正하고 公平한 公益과 私益의 調停을 企圖하고 있다.

## (2) 空閑地政策(Open Space Policy)

土地利用은 어떠한 形態의 것이거나 그 程度의 差異는 있겠지만 自然環境의 汚染에 그 흔적을 남겨주는 것이기 때문에 可及的 土地를 그 自然的 狀態로 保全하고 人爲的인 使用을 하지 않도록 土地를 自然狀態로 두는 方法을 講究하였으며 美國에서는, 캘리포니아州의 샌프란시스코市 베이 에어리아(Bay Area)에서 이러한 土地利用規制의 方法을 採擇하였다.<sup>17)</sup>

美國의 경우 全國土의 約 3分の 1이 國家, 州 등의 公的 所有<sup>18)</sup>이며 環境保全을 위한 各種團體가 所有하고 있는 土地 등도 相當하다고 보아, 이들이 所有하고 있는 土地의 利用·開發을 自制하는 것만으로도 空閑地政策의 實效性을 相當이 얻어낼 수 있으며 이는 自然環境保存에 크게 寄與할 것이다.

특히 美國에 있어서와 같이 土地에 대한 어떠한 利用規制라 하더라도 土

15) 前掲 Harvard L.R. 第3章 pp.1462~1501에 어떤 形態·內容의 土地利用規制가 憲法上的 收用概念에 包含될 것인가에 관한 學說과 判例가 紹介되어 있다.

16) 英國의 Town Planning Act 등에는 都市計劃 등의 決定過程(administrative decision making process)에 住民의 利益을 代表하는 住民參與를 保障하고 있다.

17) 샌프란시스코의 베이 에어리아에 있어서의 空閑地政策에 관한 綜合的인 研究에 관하여서는 Edward Ellis Smith, Durward S. Riggs, ed., *Land Use, Open Space, and the Government Process, The San Francisco Bay Area Experience* (Praeger Pub. Inc., N.Y. 1974) 參照.

18) Marion Clawson, supra, 51.

地價格의 下落을 招來하는 경우에는 이에 대한 補償을 하여야 하며 이런 補償이 없는 경우에는 憲法違反이라고 主張하는 나라에 있어서는<sup>19)</sup> 私有地에 대한 利用規制 보다는 우선 國公有地에 대한 利用規制가 보다 더 實效性이 있을 것이다.

이러한 空閑地政策은 ① 都市의 擴張을 防止하며, ② 都心地帶의 綠地를 確保할 수 있는 동시에, ③ 地域共同體 構成員에 대하여 都市環境으로부터의 救濟를 可能케 하며, ④ 慰樂地를 提供할 수 있고, ⑤ 住民의 生理的·精神的 健康에 寄與하고, ⑥ 自然景觀의 保全·環境汚染의 防止에 크게 寄與한다고 말할 수 있다.<sup>20)</sup>

그러나 이 空閑地政策은 이미 相當量의 國公有地가 確保되어 있는 경우가 아니면 그 實效성은 적을 것이다. 즉, 私有地에 대한 空閑地政策의 強要는 당연히 補償의 問題와 그 適法節次에 관한 要求가 隨伴될 것은 當然하기 때문이며 또 특히 都市中心地域에 있어서는 土地價格이 天文學的으로 높기 때문이다.

이에 대하여 空閑地政策을 主唱하는 政策立案者들은 우선 現存하는 國公有地에 대하여 土地利用을 강력히 規制하고 環境保全에 合當한 土地利用만을 許容하는 同時에 空閑地政策을 위한 各種의 인센티브(incentives)를 提供함으로써 可能하다고 말하고 있다. 특히 空閑地政策을 採擇하는데 있어서의 經濟的 側面에 관하여서도 樂觀의인 見解를 보이고 있다. 즉, 이들에 의하여 샌프란시스코의 9個區에 있어서의 空閑地政策은 經濟的인 側面에서도 實效性이 있는 것으로 Association of Bay Area Government가 提議한 包括的인 空閑地計劃의 執行에 있어서도 每人當年 10 달러 程度로서의 財政으로서 充分하며 過去 10 年間의 公共交通手段(Bay Area Rapid Transit System과 高速道路)의 維持費 보다도 적게 들며 이것은 都市化過程에 따른 社會的 經費와 都市擴張에 드는 費用의 節減에 크게 寄與한다

19) Ann Louise Strong, "Incentives and Controls for Open Space," *Land Use and the Environment*, p. 152. 여기서는 土地價格下落이 원래의 土地價格의 25% 또는 그 이상이 되면 補償을 하여야 할 것을 提議하고 있다. 보다 詳細한 것은 David A. Wallace ed., *Metropolitan Open Space and Natural Process*, (Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press, 1970) 參照.

20) E.E. Smith & D.S. Riggs, *op.cit.*, pp. 23~31.

고 말하고 있다.<sup>21)</sup>

다음에 이들이 採擇한 또는 採擇할 것을 提議한 空閑地確保手段을 보면 대개 ① 土地의 取得, ② 地域制의 施行, ③ 稅制를 提示하고 있다.<sup>22)</sup>

첫째로 土地의 取得에 있어서는 私法上의 土地賣買契約를 통하여 土地所有權을 取得하는 方法이나 地上權을 一定 期間取得하는 方法,<sup>23)</sup> 稅金滯納으로 인한 土地公賣處分時의 買收(一般的으로 時價 보다는 低廉하다는 利點이 있다고 한다), 土地收用節次를 통한 土地所有權의 取得, 贈與를 통한 土地所有權의 取得, 任意公用制限<sup>24)</sup>에 의한 空閑地의 確保, 許可權 發動에 의한 土地의 特定目的 使用 등에 의한다고 한다.

둘째로 地域制에 의하여 建築物를 위한 最小限 垵地面積을 定하는 廣大 垵地地域(Large Lot Zoning)의 設定,<sup>25)</sup> 洪水地域(Flood-Plain Zoning), 絕對農地地域(Exclusive-Agricultural Zoning)의 設定 등의 方法을 採擇하고 있다.

셋째로 租稅政策에 있어서는 土地에 대한 課稅에 있어서 空閑地에 대하여서는 稅制上의 特典을 許容하는 政策을 取하고 있다. 이들은 租稅減免을 代價로 하여 土地의 開發을 制限하는 것을 勸獎하고 있으며 켈리포니아주에 있어서의 윌리엄슨法(Williamson Act)<sup>26)</sup>이 成功的인 事例를 提示하고 있다.

21) People for Open Space, "The Case for Open Space in the San Francisco Bay Area" (1969), p. 12. E.E. Smith & D.S. Riggs, *ibid.*, pp. 31~34에서 引用.

22) E.E. Smith & D.S. Riggs, *ibid.*, pp. 36~50.

23) 空閑地는 대개 3個部類로 分類하여 國立公園과 같은 恒久的 空閑地(Permanent Open Space), 研究所垵地, 公園基地(西歐에서는 都市의 教會構內에 있는 경우가 많다), 골프場 등의 半恒久的 空閑地(Semi-Permanent Open Space) 그리고 暫定的 空閑地(Temporary Open Space. 대개 10年)로 나누고 있다. E.E. Smith & D.S. Riggs, *ibid.*, p. 3.

24) California Revenue and Taxation Code, Sec. 422에 의하면 最短 20年이라 한다.

25) 美國의 大部分의 郊外住居地域에 있어서의 垵地面積은 1 내지 2에이커(약 4,000 내지 8,000m<sup>2</sup>)를 最小面積으로 하고 있다. 우리 나라에 있어서 單獨住宅의 경우 200坪(약 600m<sup>2</sup>) 이상의 垵地에 있어서는 호화주택이라 하여 重課稅하는 것과는 對照的이며, 垵地의 細分化는 環境汚染에 크게 寄與하는 것이다.

26) 이 法은 最小限 100에이커의 土地에 있어서 最小限 10年間 現存의 農業用地 또는 유사한 目的으로 土地를 利用할 것을 條件으로 稅制上의 特典을 주는 것을 內容으로 하는 契約(任意公用制限)을 締結하는 것을 許容하는 內容의 法律이다. E.E. Smith & D.S. Riggs. *op. cit.*, pp. 80~81.

뿐만 아니라 土地에 대한 各種 稅金의 賦課에 있어서 空閑地로 있는 一定期間 동안 空閑地로서의 財産의 價値 이상의 時價에 대한 課稅는 그 期間 동안 賦課를 유예하다가 그 期間의 滿了以前에 보다 높은 使用(higher use)을 하는 경우에는 모두 賦課·徵收하는 制度이다.

끝으로 空閑地確保를 위한 財源으로는 收入公債(Revenue Bonds; 골프場 등에서 買入케 한다), 開發稅(Development Taxes) 등을 列擧하고 있다.<sup>27)</sup>

#### IV. 끝으로

위에서 考察한 地域制와 空閑地政策 外에도 새로운 土地利用規制가 試圖되고 있음은 위에서 指摘한 바 있다.<sup>28)</sup> 그리고 우리 나라에 있어서도 地域制는 前述한 마와 같이 都市計劃法으로 施行되고 있으며, 空閑地政策도 部分的으로 絶對農地의 指定 등을 통하여 採擇되고 있다.

그러나 우리 나라에 있어서는, 때로는 環境保全의 目的과는 相反되는 稅制——이른바 空閑地稅, 200坪 以上 垆地에 대한 重課稅 등——를 採擇하기도 하며, 土地利用規制에 대한 適法節次的 保障과 損失補償의 保障에 있어서 未洽한 感이 없지 않다.

따라서 先進各國에 있어서의 土地利用規制, 그 節次的 保障 및 補償에 관하여 보다 철저한 檢討를 行하고 우리 나라에 있어서의 土地利用規制의 法制과 實際 運營을 合理化하는데 寄與할 수 있도록 하여 效率인 環境保全을 確保하는 동시에 私權·私益도 아울러 公平하게 保護하도록 하는 보다 綜合的인 研究檢討가 있어야 할 것으로 본다.

27) E.E. Smith & D.S. Riggs, *ibid.*, pp. 49~50.

28) 前掲 註 9) 參照.