

미국 土地利用規制의 法理와 그 評價

洪完杓*

《 차 례 》

- I. 序 論
- II. 私的 財産權과 土地利用規制權과의 關係
- III. 미국의 土地利用規制 一般論
- IV. Zoning과 成長管理
- V. 補償義務있는 土地利用規制의 韓美間 比較
- VI. 結 論

I. 序 論

資本主義의 성장과 더불어 인류사회에 큰 변화를 가져온 것은 都市의 發達이다. 경제생활이 土地의 부산물에 의존하던 封建時代와는 달리 도시의 발달은 인류의 社會·經濟·文化 등 전반적인 생활체계를 크게 변화시켜 왔다. 그러나 도시의 발달이 가져온 긍정적인 변화에도 불구하고 부정적인 측면 또한 존재하고 있다.

19세기에서 20세기 초에는 都市로의 人口集中에 따른 보건·위생의 문제가 가장 큰 문제였으며, 노동자의 도시로의 유입에 따른 住宅供給의 문제 또한 심각하였다. 資本主義가 고도로 발달하기 시작한 제2차 世界大戰후에는 이러한 도시문제의 해결을 위해 ‘都市計劃’의 관념이 법제화되기에 이르렀다. 그러나 초기의 도시계획적 규제는 都市의 膨脹을 효과적으로 규제하지 못하여 보다 많은 문제를 내포하게 되었다. 1970년대 이후 環境問題가 전 지구적인 문제점으로 대두되면서 都市問題의 해결은 세계 각국에 있어서 시급한 과제로 대두되었다.

도시문제를 해결하기 위해 전통적으로 이용되어온 방법으로는 土地利用에 대한 公的 規制가 가장 효율적이다. 즉 도시의 무분별한 팽창을 제어하고 바람직한 도시를 형성하기

* 명지전문대 교수

위해서는 필연적으로 土地의 體系的 利用이 요구된다. 그러나 이러한 토지이용의 규제는 19세기 이래 절대적으로 보장되어온 사적 소유권과의 충돌을 피할 수 없게 된다. 따라서 현대 도시문제의 해결을 위해서는 私的 所有權과 土地利用規制權의 관계를 명확히 할 것이 요구된다.

우리나라의 경우에도 1970년대 이후 成長一邊倒의 경제정책에 따른 무분별한 國土開發과 都市開發로 인하여 많은 문제들이 도시를 중심으로 전개되고 있다. 이러한 도시문제를 효과적으로 해결하고자 하는 노력들이 다방면에서 전개되고 있기는 하나 아직까지는 그 성과가 미약한 듯하다. 이하에서는 도시성장에 있어서 우리보다 앞선 미국에 있어서의 私的 所有權과 土地利用規制權과의 관계, 토지이용규제와 市場機構, Zoning제도와 새롭게 등장하고 있는 成長管理(growth management), 補償義務있는 土地利用規制의 韓美間 비교 등에 대하여 살펴봄으로써 향후 우리의 도시문제 해결에 참고자료로 삼고자 한다.

II. 私的 財產權과 土地利用規制權과의 關係

1. 私的 財產權과 土地利用規制權

1) 私的 財產權

재산의 사적 소유권에 관한 최초의 憲法的 規定은 미국 헌법에서 찾아볼 수 있다. 미국의 연방수정헌법 제5조(1791년)에서는 “누구든지 適法한 節次에 의하지 아니하고는 생명, 자유 또는 재산을 박탈당하지 아니하고, 正當한 補償 없이 사유재산을 公用收用당하지 아니한다.”(nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law ; nor shall private property be taken for public use, without just compensation)고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 公用收用은 私有財產制 원칙에 대한 例外이며, 사유재산제의 구조 속에서 기능하지 않으면 안되는 것인 이상, 收用權의 행사는 抑制的이고, 最小限의 것이어야만 한다.

사적 소유권에 관한 연방수정헌법 제5조는 최초에는 연방만을 구속하는 것으로 해석되었으나, 연방수정헌법 제14조를 매개로 하여 州에도 적용된다. 따라서 “개인이 소유하는 財產權은 기본적으로 계속 保障되고, 사유재산의 사용·수익·처분의 자유는 사인에게 위임된다”라고 하는 기본구조는 美國法制의 中核을 구성하는 것이다.¹⁾

1) 李相潤, 1996, 「英美法」, 박영사, pp.307-342.

2) 土地利用規制權

미국법에서는 Police Power(警察權 또는 規制權)²⁾이라는 개념이 존재한다. 이것은 이른바 시민의 공동생활에 본래 내재하는 권한이며, 都市(police)의 운영에 요구되는 경찰, 소방, 위생기능을 유지하기 위해 통상 시민의 대표기관인 의회를 통해서 행사되는 권한을 말한다. 이 권한은 각 시민이 그 주권의 일부를 양도함으로써 집단적으로 성립하는 것이며, 각 시민은 당해 주권의 일부를 양도하는 대가로서 경찰·소방 등의 공적서비스를 받을 수 있게 된다. 警察權을 이와 같이 이해한다면 공적 규제의 결과로서 사인의 재산권이 직접·간접의 제약을 받는 경우에 있어서는 財產權의 상실에 대한 補償을 받을 수 없게 된다.

이와 같은 의미의 規制權은 역사적으로는 기원전 2000년에 바빌론의 함무라비가 주택에 관해서 행하였다고 전해지고 있으며, 영국에서는 12세기와 1666년의 대화재 후에 주택 건축에 관해서 이루어졌다는 기원을 가지고 있다. 미국의 경우 1692년에 메사추세츠 식민지가 타인의 건강과 안전에 영향을 미치는 행위(生活妨害; nuisance)를 규제하는 법률³⁾을 제정하였고, 1712년에는 필라델피아市에서도 같은 조례가 제정되고, 1801년에는 뉴욕州에서 슬럼문제와 관련하여 건물검사제도가 도입되었다.⁴⁾ 州나 지방정부가 가지고 있는 이와 같은 規制權은 연방수정헌법 제10조에 의해 州에 유보된 권한이라고 일반적으로 승인되고 있다.

2. 兩者의 關係

앞에서 살펴본 것처럼 私的 財產權과 公的 規制權은 근본적인 차이가 존재하지만 구체적인 법현상에 있어서는 그것이 두 개념 중 어느 범주에 해당하는가가 명확하지 않는 사례가 발생한다. 예를 들어 18세기의 블랙스톤의 英法釋義에서는 “공동체 전체의 일반적 선을 위한다 하더라도 사유재산에 대한 최소한의 침해도 인정되지 않는다.”고 하여 私有 財產의 絶對性이 주장되고 있고, 1893년의 판례에서는 법원은 “실제 생활방해가 존재하

2) 미국법의 Police Power는 이하에서 警察權(Police Power), 警察權 또는 規制權으로 표기한다.

3) “他人을 해치지 않는 범위에서 너의 財產權을 사용하라”는 보통법(Common Law)상의 법원리에 따라 정부가 生活妨害(nuisance)에 대하여 警察權을 행사할 수 있게 된 점에 바탕을 두고, 인접지·주변지에 대해 생활방해와 유사한 영향을 미치는 토지이용에 대해서 종합적이고 통일적인 경찰권을 행사할 수 있도록 한 것이 Zoning이다. 즉 生活妨害(nuisance)의 法理는 Zoning의 기초가 된다. 洪完杓, 2000, “土地法上 開發權讓渡制의 도입에 관한 研究”, 서울시립대학교 박사학위 논문 p.74.

4) 渡辺俊一, 1985, 「比較都市計劃序説:イギリス・アメリカの土地利用規制」, 三省堂, pp.60-65.

지 않는데도 그것이 존재하는 것처럼 州가 규제권을 행사하여 개인의 재산권을 박탈하여서는 안된다.”고 판시하고 있다. 즉 규제권은 그 타당한 영역에 있어서만 행사할 수 있는 것이다.

그러나 20세기 들어서 미국에서는 이와 같은 고전적 사유재산권의 사고방식을 크게 바꾸게 되는 계기가 발생한다. 즉 1930년대의 대공황기에 勞動과 저렴한 가격의 住宅을 제공하기 위해 聯邦政府가 州政府의 고유한 規制權의 영역에까지 권한을 확대했던 것이다. 그 당시 권한확대의 정당화 근거는 보다 광범위한 社會的 目的이 전통적인 사적 財產權보다 우월하다는 것이었다.⁵⁾

이와 같은 이론적 배경 아래에서 연방정부는 1933년 전국산업부흥법을 제정하고 고용의 창출을 목적으로 한 대규모 公共事業計劃을 추진하려고 했다. 동법 제202조에서는 당해의 공공사업계획에 필요한 부동산 또는 동산을 收用權의 행사에 의해 취득할 수 있도록 규정하고 있었다. 그러나 1935년 제6연방순회항소법원은 캔터키州 루이스빌市에 있어서 슬럼정비 및 공공주택사업을 違憲이라고 판결하였다. 그 이유는 州政府은 당해 문제에 대처할 수 있는 規制權을 가지지만, 연방정부에는 그러한 규제권이 없으며 시민의 재산을 몰수하고 그것을 개량해서 제3자에게 매각 또는 임대하는 것은 연방정부의 권한 밖의 일이라는 것이었다. 1935년 당시 연방정부는 全美의 15개 이상의 도시에서 연방에 의한 ‘직접적’인 사업에 착수하고 있었는데, 항소재판소는 연방에 의한 토지의 수용은 ‘公的 利用’을 위해 행해져야만 한다고 천명하고, 루이스빌市에 있어서의 수용은 ‘미국의 일반적 복지’를 위해 도움이 되지 않는다고 판결했던 것이다.

3. 聯邦大法院 判例의 動向

과거 50년 이상에 걸쳐서 財產權과 規制權을 둘러싼 혼란이 전개되어 왔다. 현재의 법 상황 또한 양자의 관계에 관하여 혼란을 거듭하고 있으며 연방대법원에 의한 명확한 결정이 요구되고 있다. 이 점에 대해서 여기서는 2개의 대조적이고 대표적인 연방대법원 판결⁶⁾(1922년 메이혼 사건과 1983년 키스톤 사건)과 최근의 판결(1992년 루카스 사건)을 중심으로 살펴보도록 한다.

5) 寺尾美子, 1983, “アメリカ土地利用計劃法の發展と財産權の保障(2)”, 『法學協會雜誌』, 第100卷 第10號, pp.175-179.

6) 종래 私的 財產權과 公적 規制權을 둘러싸고 두 개의 연방대법원 판결이 대비되어 왔다. 즉 1922년의 ‘펜실베니아 석탄회사 對 메이혼’ 사건과 1987년의 ‘키스톤 역청탄협회’ 사건이 그것이다. 양자의 사실관계는 아주 유사하다.

1) 메이혼 판결 : 私的 財産權 중시

펜실베이니아州에서는 전통적으로 석탄채굴이 활발히 행해져 왔는데 석탄 굴삭에 따른 지반침하나 토지함몰이 빈번히 발생하고 있었다. 메이혼 사건⁷⁾에 있어 펜실베이니아 석탄회사는 원고(메이혼 부부)에 대해서 갱도가 곧 원고 주거지의 하부에 도달할 것이고 그것에 의해 토지의 함몰이 발생할 수 있다는 점을 통지했다. 원고는 이러한 통지에 대해서 펜실베이니아州 석탄법에 따라 당해 굴삭의 금지명령을 요구했던 것이다.⁸⁾ 本件에서 연방대법원은 석탄법이 (원고 메이혼의 사적 재산권의 보호라고 하는) 사적인 이익에만 공헌하고 州民의 건강이나 안전에 이바지하는 것이 아닌 이상 州의 警察權(Police Power)의 행사로 인정할 수 없고, 또한 석탄법에서 규정하고 있는 일정한 석탄채굴의 금지는 기업활동상 불가능한 것으로(규제에 의한 수용이므로) 석탄법은 연방수정헌법 제5조 違反이라고 판결하였다.

2) 키스톤 판결 : 公的 規制權 중시

키스톤 사건⁹⁾의 경우 펜실베이니아州 議會는 1966년 ‘역청탄채굴함몰방지 및 토지보전법’을 제정해서 안전, 토지보전, 자치체의 과세기반의 유지 및 토지개발 등에 있어 공익을 보호하고자 하였다.¹⁰⁾ 이 ‘함몰방지법’에 근거해서 州의 환경자원은 함몰을 방지하고 또는 극소화하기 위한 포괄적 계획을 실시하고, 함몰에 대처하기 위한 규제권한을 행사하게 되었다. 특히, 동법 제4조에서는 ‘공중이 일반적으로 이용하는 공공의 건조물과 비상업적 건조물, 거주에 제공되는 주택 및 묘지’의 3종류의 건조물에 대해 함몰로 인한 피해를 발생시킬 수 있는 채굴을 금지하고, 당해 지하의 석탄 50%를 지표 지지에 필요한 것으로서 채굴해서는 안된다고 규정하고 있었다. 이에 대해서 당해 지층의 소유자(또는 채굴사업자) 단체인 원고가 함몰방지법규제의 금지를 요구한 것이다.

이 사건에서 연방대법원은 5대 4로 회사패소의 판결을 내렸다. 다수의견에 따르면 함몰방지법이 ‘펜실베이니아 州民의 건강, 안전 및 일반적 복지의 보호’에 이바지하고 있으며, 또 ‘규제에 의한 수용’(regulatory taking)이라고 주장하는 원고가 현저한 ‘권리의 상실’(deprivation)을 증명하고 있지 않은 점이 펜실베이니아 석탄회사(메이혼) 사건과 다른 점이라고 하면서 원고회사를 패소시켰다.¹¹⁾

7) Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393(1922).

8) 펜실베이니아州에서는 석탄 굴삭 후의 함몰을 방지하기 위해 일정한 구조물의 지하에서는 무연탄의 채굴을 금지하는 석탄法(Kohler Act of 1921)이 제정되어 있었다.

9) Keystone Bituminous Coal Association v. DeBenedictis, 480 U.S. 470(1987).

10) Bituminous Mine Subsidence and Land Conservation Act of 1966.

11) 이에 대해서 소수의견은 65년 전의 펜실베이니아 석탄회사(메이혼) 사건과 본 건을 구별할 특별한 이유가 없고, 함몰방지법은 석탄사업자의 재산권을 침해하는 것으로 違憲의 收用이 된다고 하였다.

3) 루카스 판결 : 私的 財産權 중시

위의 두 판례는 석탄채굴을 둘러싼 문제로써 현재의 토지법과는 일견 무관하게 보일지도 모른다. 그러나 양 판례는 規制와 自由를 둘러싼 대조적인 판단을 보이고 있으며 미국에서는 적어도 1980년대까지는 국민의 ‘健康, 環境 또는 財政的 完全性’을 촉진하기 위해 規制한다면 사적인 경제적 토지이용을 실질적으로 박탈할 수 있다고 하는 정도까지 財産權의 變容이 있어 왔던 것으로 보여진다.

그러나 1992년 6월 사태는 새로운 국면을 맞이했다. 즉 연방대법원은 ‘루카스 對 사우스캐롤라이나州 沿岸委員會’ 사건의 판결에서 ‘부동산의 소유자가 公共善이라는 명목 하에 당해 토지에 대해 경제적으로 유익한 모든 이용을 희생하도록 요구되는 경우 즉, 자신의 재산을 經濟적으로 無價値한 것으로 하도록 요구되는 경우’는 規制에 의한 收用을 받아들인 것이며, 이에 대해서 보상받지 않으면 안된다고 하였다.¹²⁾

본 사건에서는 사우스캐롤라이나州 ‘연안보호법’(1988년)¹³⁾이 당해 해안지역의 환경보호, 관광촉진 등을 위해 영속적인 건조물의 건설을 금지하고 있으며, 이것이 당해 지역에 있어서 토지소유자의 經濟的 價値를 사실상 剝奪하고 있는 것인가의 여부가 쟁점이었다. 그런데 연방대법원은 생활방해(nuisance)법리에 해당하지 않는 한 공적규제에 의해 사인의 사적 부동산권으로부터 경제적 이용을 모두 박탈해 버린 것과 같은 경우는 規制에 의한 收用인 것으로 정부는 그에 대한 補償을 할 의무가 있다고 판결한 것이다. 이 판결에 따르면 생활방해(nuisance)법리에 해당하지 않는 역사적 건조물보전, 연안경관보전, 자연생태계 보전 등은 보상의 대상이 되는 것이 된다. 이 판결에 의해 공적 규제권보다도 私的 財産權이 보다 重要視되고, 토지의 도시적 이용의 경향에 커다란 제동이 걸리는 것이 된다.

Ⅲ. 미국의 土地利用規制 一般論

1. 土地利用規制의 內容

미국에 있어서 토지이용규제¹⁴⁾는 일반적으로 警察權(Police Power), 收用權 및 課稅權에

12) 渡辺卓美, 1993, “アメリカの土地利用規制”, 『現代の都市法』, 東京大學出版會, pp.460-484.

13) Beachfront Management Act of 1988.

14) 미국의 토지이용규제의 일반에 관하여서는 Hagman, D. G. and Juergensmeyer, J. C., 1986, *Urban Planning and Land Development Control Law*, West Publishing Co.; Levin, M. R., J. G.

기하여 이루어진다. 이러한 권한은 州政府의 권한에 속하지만, 많은 경우 州는 授權法을 제정하여서 地方自治團體(地方政府, local government)에 授權하고 각 자치단체가 개별적으로 條例를 제정하여 규제한다. 그 중 중심이 되는 경찰권(Police Power)은 州民의 건강, 안전, 도덕, 기타 일반적 복지의 향상을 위해 각종 법률을 제정하여 집행하는 권한이고, 收用權은 공공목적 및 정당한 보상을 요건으로 해서 소유자의 승낙없이 재산권을 수용하는 권한이다. 이에 반하여 과세권은 독립된 土地利用規制의 方法은 아니고, 다만 균등과세의 필요에 따라 한정된 범위에서 土地利用에 영향을 주는 방법으로 이용된다.¹⁵⁾

警察權에 기한 土地利用規制의 내용은 전통적인 Zoning이나 土地區劃分割(Land Subdivision Control)¹⁶⁾ 외에 시대나 자치단체에 따라 다양하다. 이에 대하여는 여러 관점에서 유형화하여 볼 수 있겠지만 현재의 주요한 土地利用規制의 근거와 전개 적법절차의 방향을 살펴보기 위하여 다음과 같이 구분할 수 있다.

① 공공부문과 민간부문의 역할에 명확한 선을 긋고, 민간에 의한 토지이용(개발)에 앞서서 自治團體가 사전에 그 전역을 地區(district)로 구별하고 지구마다 다른 규제내용을 원칙으로 하여 확정해 두는 타입의 Zoning이 있다. 이는 Zoning의 원형으로 ‘유클리트 Zoning’이라고 한다.

② 自治團體가 공적인 서비스·空間(인프라·公共施設·amenity)의 정비를 유도하는 개발이 이루어지도록 容積率割増 등의 特典(bonus)을 사용하는 타입의 유연한 Zoning이 있는데, 이것은 ‘非유클리트 Zoning’이라고 한다.

③ 自治團體가 개발을 인정하는 한편, 公共的인 서비스·공간정비의 부담(부담금 또는 토

Rose, and Slavet, J. S., 1974, *New Approaches to State Land-Use Policies*, Lexington Books, Massachusetts; 原田純孝·廣渡清吾·吉田克己·戒能通厚·渡辺俊一 編, 1992, *現代の都市法*, 東京大學出版會; 朴鈞炳, 1991, “美國에 있어서의 土地利用規制와 損失補償”, *美國憲法研究*, 제2호, 미국헌법연구소 등을 참조함.

15) Levin, M. R., Rose, J. G., and Slavet, J. S., *ibid.* pp.48-50; 原田純孝·廣渡清吾·吉田克己·戒能通厚·渡辺俊一 編, 위의 책, p.460.

16) Zoning과 더불어 미국에서 토지개발관리의 주축을 이루고 있는 제도가 토지구획분할(Subdivision Control)이다. 이 제도는 독일, 우리나라의 토지구획정리와 유사한 것으로 도입된 시기는 Zoning과 비슷하다. 미국은 이 제도 역시 Zoning과 마찬가지로 초기의 형태를 많이 개선해서 주로 시가지 외곽지역에 위치한 미개발토지의 개발을 바람직한 방향으로 통제하는 수단으로 적절히 활용하고 있다. 우리나라의 토지구획정리사업이 토지의 평면적인 분할 통제에 그치고 있는 반면에 미국의 그것은 용도, 밀도를 비롯해서 3차원적 통제까지도 가능하게 되어 있다. 토지구획분할규제 또는 택지분할규제라고 하기도 한다. 崔秉璵, 1999, “21세기 토지정책의 새로운 패러다임”, 새로운 국토관리를 위한 토지정책 방향, pp.37-38; Hagman, D. G. and Juergensmeyer, J. C., 1986, *op. cit.* pp.190-239 참조.

지·시설·주택 등의 제공)을 強制하는 타입의 규제(Zoning·택지분할규제의 일부 또는 다른 규제)가 있는데, 이것은 ‘開發者負擔’(exaction)이라고 한다.

④ 이상의 세 가지는 特典(bonus)의 부여로 하든 부담의 강제로 하든 개발의 가능성을 인정하고 개발의 위치나 형태를 규제하는 방법이다. 이에 대하여 成長管理(growth management)라고 하는 방법은 토지이용규제를 土地利用計劃 등의 광범한 관계 속에서 開發可能性 자체까지 규제하는 것이다.

이상과 같이 경찰권(Police Power)에 기한 토지이용규제의 방법은 유클리트 Zoning을 근원으로 한 네 가지 형태로 유형화할 수 있고, 각 自治團體는 지역주민의 의식이나 사회경제적 조건에 맞는 형태를 채택하고 있다. 요컨대 미국의 토지이용규제는 각 자치단체에게 전적으로 수권되어 있는 것으로 그 내용을 일률적으로 확정하기란 불가능하다. 다만, 미국에 있어서 토지이용규제에 공통적으로 나타나는 점을 제시한다면 규제가 행정기관의 일방적인 것이 아니라는 점을 들 수 있다. 즉 각 유형에 따라 실현하려고 하는 토지이용의 내용이 다르고 그에 따라서 개개의 토지이용에 대한 규제의 범위·강도는 다르게 나타나지만, 그 실현을 위해 市場機構(market mechanism)라고 하는 현실적 수단을 가능한 한 활용하려고 하는 점에서 공통점을 찾아볼 수 있다. 그렇기 때문에 유클리트 Zoning에서는 행정과 민간의 개별적인 협의교섭에 의한 Zoning의 변경이 자주 인정되고 있으며, 非유클리트 Zoning에서는 협의교섭을 일반적으로 제도화하고 있고, 開發者負擔 등의 방법에 있어서도 단순히 규제를 강화하는 것이 아니라 행정과 민간의 상호이해의 증진을 다른 한편으로 도모하고 있다.

2. 土地利用規制의 目的

警察權(Police Power)에 근거한 토지이용규제는 어떠한 목적을 갖고, 어떠한 기능을 함으로써 정당화되는 것일까. Zoning은 1920년대에 대도시 공업지역의 확대로부터 교외의 단독주택지역의 양호한 거주환경을 유지하는 것을 주된 목적으로 하여 고안되었다. 그 후 1956년부터 1960년대 중반에 걸쳐서 고속도로망의 정비와 자동차 소유의 일반화에 의해 인구와 경제활동의 기반이 도심에서 교외로의 분산(郊外化)이 격화됨에 따라 토지이용규제 수단은 앞에서 말한 네 가지 유형으로 전개되고 있다.

규제에 의해 실현하고자 하는 바람직한 토지이용의 내용이 무엇인가에 대해서는 이론적으로 다음의 두 가지로 크게 구분할 수 있다.

첫째는, 아직까지 그 영향을 미치고 있는 이론으로서, 바람직한 토지이용은 財產價値의

총화를 높이는 토지이용이라고 보는 견해이다. 부동산에 대한 강력한 사적 소유권과 계약의 자유라는 전통 위에 이루어진 시장이라는 가격기구는 자유경쟁에 의한 이윤확대를 통해 사적 소유권의 경제가치를 높인다. 단, 토지이용은 인접지·주변지의 영향이라고 하는 外部效果를 지니고 있기 때문에 이것을 내부화해서 시장기구를 보완하고 지역의 각 사적 소유권의 재산가치의 총화를 가능한 한 높일 필요가 있다. 여기에서 보통법(Common Law)상의 소유권의 남용을 방지하는 “他人을 해치지 않는 범위에서 너의 재산권을 사용하라”는 법원리에 따라 政府가 생활방해(nuisance)에 대하여 경찰권(Police Power)을 행사할 수 있게 된 점에 바탕에 두고, 인접지·주변지에 대해 생활방해와 유사한 영향을 미치는 토지이용에 대해서 綜合的이고 統一的인 警察權을 행사할 수 있도록 한 것이 Zoning이다.

둘째는, 이것과 대조적으로 바람직한 토지이용은 土地利用計劃에 나타나는 것이며, Zoning은 이것을 실현하는 수단 중 하나에 지나지 않는다고 하는 견해가 있다. 따라서 경찰권의 행사, 즉 Zoning의 목적은 토지이용계획을 포함함으로써 확대되고, 이것에 의한 土地利用의 質의 확보를 전제로 하여 市場機構가 기능한다는 것이다. 이에 의하면 토지이용규제는 1920년대의 유클리트 Zoning을 원칙으로 하면서 일관하여 확대해 왔고 오늘날 成長管理라고 불리는 단계에 이르는 것은 당연하다고 할 수 있다.

3. 土地利用規制의 實態

실제의 Zoning은 앞에서 언급한 어떠한 이론에서도 경제효율성의 결여라던가 환경보호나 주택확보에 충분하지 않다고 하는 등 심하게 비판되었지만 지역주민으로부터는 일반적으로 높게 평가되고 있어 이론과의 반대현상이 뚜렷하다. 自治團體라고 하는 지극히 정치적 존재 아래에서 경제가치의 총화를 중시하는 이론이 주장하는 것처럼 규제내용이 이미 一義的으로 확정된다고 하는 설명은 실태와는 거리가 멀다. 또 토지이용계획을 중시하는 이론에 의하면 Zoning의 유효성 여부는 토지이용계획에 어느 정도 합치하고 있는가를 기준으로 판단되어지지만, 실제로는 수단인 Zoning이 목적인 土地利用計劃보다도 빨리·넓게 제정되어져 있어서 어느 토지이용계획 자체가 왜 정당화되어야만 하는가라는 문제는 미해결이 된다. 자치단체에 따라서는 土地利用計劃이 자의적으로 작성되어, Zoning이 公共性이라는 명목 아래 有色人種·低所得者를 가두는 예도 지적되고 있다. 따라서 토지이용규제의 실태를 분명하게 하기 위해서는 다음과 같은 점도 고려해 둘 필요가 있다.

먼저 토지이용규제가 시장기구에 크게 좌우되어지는 점이다. 예를 들어 脫都心·郊外化에 따른 부동산의 공급과잉에 직면하고 있는 많은 都心에서는 Zoning이 결정하는 개발수

준에 만족하고 있을 때에는 부동산의 개발은 진전되지 않는다. 반대로 교외에서는 Zoning 이 정하는 개발수준까지 옹하고 있다는 것은 공급과소가 되는 경우가 많다. 토지이용규제는 시장을 이해하고 시장의 동향에 직면하지 않으면, 기능할 수 없고 효과도 판단할 수 없다.

4. 土地利用規制에 관한 諸機關

지방정부에는 州(state)의 하위행정단위로써의 郡(county)·郡區(township) 외에 행정구역과는 무관하게 주민의 자유의사에 의해 설립된 特別地區(special district)·學校地區(school district)·自治團體(municipality)가 있다.¹⁷⁾ 이 중 郡·郡區·自治團體는 일반적인 행정서비스를 위한 지방정부이며, 郡·郡區 가운데에는 自治團體와 마찬가지로 州로부터 Zoning 조례 제정권을 부여받고 있는 것이 있다. 土地利用規制와 관련한 조직으로는 의사결정 기관인 입법부(의회 또는 이사회), 집행기관인 행정부 및 행정위원회의 3개 기관으로 구분된다.¹⁸⁾

입법부는 土地利用의 기본방침을 정하고, Zoning 등의 土地利用規制의 조례제정 및 조례변경을 행한다.

조례변경의 신청접수 및 교부, 개발허가의 신청접수 및 교부·결정 등 土地利用規制의 실무를 담당하는 기관은 행정부의 도시계획국(planning department, Zoning officer)이며, 도시계획위원회(planning commission)¹⁹⁾가 독립적인 경우에는 그 하부기관이 되는 일이 많지만, 규제의 복잡화·전문화에 따라 그 위상이 높아지고 있다.

행정위원회로서는 도시계획위원회와 Zoning조정위원회(board of adjustment, board of appeals)가 중요하다. 전자는 의회를 보조하는 전문위원회이나, 自治團體에 의해 큰 폭의 결정권한을 갖는 것부터 그저 勸告의 機能밖에 가지지 않는 것까지 여러 가지다. 후자는 變則適用(variance)이나 特別許可(special permit) 등 Zoning에 관한 不服청구를 다루는 사법적인 위원회이다. 이들의 입법적·행정적 구제 외에 법원에 의한 사법적 구제가 있고, 판례(특히 연방대법원판결)가 규제의 실무에 중요한 역할을 하고 있다.

17) 1987년 현재 지방정부의 전국통계는 다음과 같다. ① county : 3,042 ② township : 16,691 ③ school district : 14,721 ④ special district : 29,532 ⑤ municipality : 19,200 합계 : 83,186. 原田純孝·廣渡清吾·吉田克己·戒能通厚·渡辺俊一 編, 1993, 앞의 책, pp.436-452 참조.

18) 자세한 내용은 Wright, R. R., 1994, *Land Use in a Nutshell*(Third Edition), West Publishing Co., pp. 5-11.; 앞의 책, p.439 참조.

19) SZA 제6조의 Zoning commission에 해당.

IV. Zoning과 成長管理

1. Zoning의 原型(유클리트 Zoning)

1) Zoning의 意義와 展開

(1) Zoning의 意義

Zoning은 ‘지역사회(community)의 健康, 安全, 道德, 그 밖의 一般的 福祉의 향상’(SZEА 제1조)²⁰⁾을 위해 地方自治團體의 全역을 지구로 구분해서 각각의 지구에 대해서 부지단위로 토지·건물 등의 위치·규모·형태·용도 등을 무상으로 규제하는 것이다. 지구가 달라지면 규제의 내용이 달라질 수 있지만, 같은 지구내의 동종·동급의 건물에 대한 규제의 내용은 균등(uniform)하지 않으면 안된다.²¹⁾

Zoning은 州가 헌법의 틀 안에서 가지는 警察權(Police Power)의 행사이고, 대부분의 경우 自治團體가 州의 표준Zoning수권법에 따라서 관련조례를 제정하고 집행한다. 따라서 Zoning의 목적과 방법은 수권법 및 조례뿐만 아니라 헌법에 합치해야만 한다. 헌법상의 사유재산권보장규정으로서는 適法節次(Due Process)조항²²⁾과 收用(Taking)조항²³⁾이 있다. 따라서 우선 ① Zoning의 目的이 경찰권의 목적인 州民의 健康, 安全, 도덕, 그 밖의 일반적 복지의 향상을 일탈하는 경우에는 적법절차조항 위반으로서 위헌무효가 된다. SZEА 제3조는 Zoning조례는 토지이용기본계획에 근거해서 다음 목적을 위해 제정되어야만 한다. 도로의 혼잡완화, 화재·패닉, 그 밖의 위험으로부터 안전 확보, 건강 및 복지의 향상, 충분한 일조·통풍의 확보, 토지이용의 과밀화방지, 인구의 과도한 집중의 회피, 교통기관·상하수도·학교·공원 그 밖의 공공시설의 충실이 그것이다. Zoning조례는 “각 지구의 특성 및 특정한 토지이용에 대한 특별한 적성을 고려함과 동시에 건물의 가치를 유지하고 자치단체의 구역전체로부터 보아서 가장 適切한 土地利用이 실현되도록 제정되어야만 한다.”고 구체적으로 열거하고 있지만, 州에 따라서는 역사적 건조물·농지·공지(open space)의 보전, 미관보호, 稅源의 확보 등에까지 확대하고 있다. 다음으로 ② 規制方法이 일정한 기준에 적합하지 않을 때에도 적법절차조항 위반으로서 위헌무효가 된다. 즉 첫째로 方法

20) 표준Zoning수권법(SZEА : Standard Zoning Enabling Act).

21) 표준Zoning수권법(SZEА) 제2조.

22) 어떠한 州도 적법한 절차에 의하지 않고 생명, 자유 또는 재산을 박탈해서는 안된다(연방수정헌법 제14조).

23) 私有財産은 正當한 補償없이 公用을 위해 收用되지 않는다. 이 조항은 연방수정헌법 제5조에서 제14조를 통해서 州와 州民과의 관계에도 적용된다.

이 目的에 대해서 合理的 또는 實質的 關聯性(substantial relation)을 가질 것, 둘째로 沒收的 이 아닐 것, 셋째로 差別的이 아니어야 한다. 특히 문제가 되는 것은 目的과 方法의 關聯性으로 아래의 ‘유클리트 판결’을 비롯하여 근래의 ‘놀란 판결’도 이 점을 중요한 논점으로 하고 있다.

(2) Zoning의 展開

19세기부터 20세기초반에 걸쳐서 경찰권에 근거한 土地利用規制는 개별적·단편적인 규제입법으로 행사되어진 것에 지나지 않았다. 그렇지만 당시의 연방대법원의 판례 중에 그 후의 종합적이고 통일적인 규제입법인 Zoning에 관한 논쟁의 싹이 보인다. 가령 1887년의 머글러 판결²⁴⁾에서는 알코올의 제조·판매를 금지한 캔사스州法이 제정됨에 따라 맥주공장에 심각한 타격을 주게 되었다고 하더라도 생활방해, 즉 공공의 복지를 침해하는 토지이용에 대한 警察權(Police Power)의 행사이며, 수용에 해당하지 않는다고 판시했다.

이것에 대해서 1922년의 메이혼 판결²⁵⁾에서는 지표를 함몰시키는 석탄채굴행위를 금지하는 펜실베니아州法の 제정에 의해 채굴권의 행사를 규제할 수 있지만, 그 규제를 지나친 경우에는 수용에 해당하고 정당한 보상을 요한다고 함으로서, 규제와 수용은 정도의 차이라고 했다(홈즈 판사의 의견).

1916년 고층빌딩의 건축이 잇따른 뉴욕에서 고층빌딩群에 자산가치가 집중하고 주변은 암흑이라는 뚜렷한 대조에 의한 부동산가치의 하락을 염려한 5번街 부동산소유자들이 형태규제를 강하게 요구한 것이 발단이 되어 Zoning이 도입되었고, 연방상무성도 1922년에 표준 Zoning수권법을 제정했다. 이처럼 정치부분의 전개가 선행한 후인 1926년 연방대법원은 Zoning에 의한 警察權의 행사를 합헌이라고 판단했다. 유클리트 판결²⁶⁾이 그것이다. 그 직후 이 유형의 Zoning(유클리트 Zoning)은 급속하게 전국적으로 보급되었다.²⁷⁾

(3) 유클리트 판결

오하이오州 에리湖岸에 있는 대공업도시 클리브랜드市の 인접한 곳에 유클리트 마을이 있었다. 유클리트 거리를 따라 당시 실업계의 거물들이 대저택을 가지고 있었는데, 클리브랜드市로부터의 공업화 물결은 이 조용한 교외를 휩쓸었다. 1922년 마을은 거주환경을 유지하기 위해 Zoning조례를 제정하여 마을 전역을 地區로 구분하고 각각의 地區에 대하여

24) *Mugler v. Kansas*, 123 U.S.23(1887).

25) *Pennsylvania Coal Co v. Mahon*, 260 U.S.393(1922).

26) *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S.365(1926).

27) *Wright, R. R.*, 1994, *op. cit.*, pp.172-174.

용도·고도·최소부지면적을 상세히 규제했다. 원고인 앰블러부동산회사는 조례제정 전부터 장래 공업지로 개발·처분할 목적으로 구획지를 소유하고 있었는데 同條例에 따라 유클리트 거리에 면한 구획지의 약 2분의 1이 주택지구로 지정되어 버렸다. 地價는 공업지로 개발하면 1에이커당 1만 달러인데, 주택지로서는 1에이커당 2,500불로 75%나 떨어져 버린다. 同會社가 유클리트 마을을 상대로 同條例는 적법절차(Due Process) 條項에 위반되는 재산권을 침해하는 것으로써 위헌 무효화를 요구한 바, 연방순회법원은 Zoning이 주민을 所得別·社會的 地位別로 차별하는 것으로 위헌이라고 판단하였다.

이에 대해 연방대법원은 Zoning을 경찰권의 행사로 인정, 유클리트 마을 승소의 판결을 내렸다. 여기서 서저랜드 판사는

“Zoning이 정당화되는 이유는 공공복지에 이바지하는 경찰권의 행사라 할 수 있기 때문이나, 어떤 Zoning이 경찰권의 행사인지 아닌지는 주위 상황이나 조건에 좌우되므로 명확히 구별할 수 없다. 대도시에 적용될 때는 경찰권을 행사하는 것이라 하더라도 교외에 적용될 때는 그렇지 않은 Zoning도 있다. 따라서 생활방해(nuisance)에 관한 보통법(Common Law)상의 법원리인 ‘타인을 해하지 않도록 너의 재산을 사용하라’가 Zoning이 경찰권의 행사라고 할 수 있을지 없을지를 구별하기 위한 유력한 수단이 된다. 생활방해법에 의해 경찰권을 규정하는 것은 아니지만, 생활방해(nuisance)에 類似한지 아닌지에 따라 Zoning이 경찰권의 행사라고 할 수 있는지 없는지가 분명해진다. 따라서 어떤 일정의 종류 또는 용도의 건물을 Zoning에 의해 금지할 수 있을지 없을지는 어느 일정한 것이 생활방해(nuisance)가 되는지 안 되는지의 문제와 마찬가지로 그 건물이나 물건을 끄집어내서 추상적으로 논할 것이 아니라 주위 상황이나 지역성을 고려하여 결정하지 않으면 안 된다. 경찰권의 행사인 Zoning은 생활방해(nuisance)법을 바탕에 두고 해석해야 한다.”

고 설명하고 있다. 그리고

“주택지구에서 商業·工業的 土地利用을 배제하는 것은 주민의 건강이나 안전과 합리적 關係性(rational relation)이 있다. 그 논거는 배제에 따라 주민의 건강이 증진되고, 아이들이 교통사고 등의 위험에서 지켜지고, 혼잡이 진정되고, 화재시 소방활동이나 도로교통규제, 그 외 주민의 복지를 위한 법률집행이 용이하게 된다. ...교통량이 많은 지역을 일정 범위로 한정하여 도로의 건설·수리를 보다 용이하고 동시에 값싸게 할 수 있다”

라고 하는 판결을 인용하여 대다수의 州法院도 경찰권을 넓은 의미로 인정, Zoning을 지지하는 경향이 있다고 기술하고 있다.

2) 유클리트 Zoning의 問題點

(1) 빈번한 變更

Zoning에서 地區의 土地利用을 미리 정하고 있어도, 실제로는 민간부문의 개발에 앞서 Zoning의 변경(條例變更, 變則適用, 特別許可)이 빈번하게 이루어져 自治團體와 개발업자 간의 개별적인 협의교섭과 타협이라는 정치적 게임이 되고 있어서 최종적인 규제의 예측이 곤란하다. 변경이 빈번하게 일어나는 이유는 ㉠ 土地利用計劃은 공공사업을 조정하는 기능을 담당하고 있다. 다른 한편 계획과 반드시 연계되지 않는 Zoning이 민간개발을 규제하는 기능을 맡고 있기 때문에 공공사업의 사정에 따라 Zoning의 변경이 필요해진다. ㉡ 사전확정적인 유클리트 Zoning에서는 경제가 급성장하고 수요가 다양화하고 있는 시장의 필요에 대응하지 못하고 이것을 보충하는 절차가 필요해진다. ㉢ 自治團體의 입장에서도 개발자와 협의교섭해서 개발을 통제하는 편이 유리하다.

(2) 環境의 惡化와 단조로운 거리 모습

Zoning은 이른바 최초의 環境保護運動이라고 할 수 있다. 하지만 거주환경유지를 위해 Zoning에 의해 저밀도의 규제를 하거나 지구를 지정해서 양립하기 어려운 土地利用을 분리해갈수록, 자동차소유의 확산에 의해 신규개발은 그런 自治團體를 넘어 보다 큰 범위로 확대해 나가(sprawl), 공공투자의 비효율화·이동거리의 장시간화와 동시에 環境의 한층 악화를 초래하고 있다. 더욱이 각각의 지구에서 건물의 높이, 정원·최대부지면적 등을 일률적으로 정하고 있기 때문에 창조성이 결여된 단조로운 거리모습을 보여주고 있다.

(3) 다른 自治團體에의 惡影響

미국의 도시권은 중심도시가 다수의 소규모인 郊外自治團體에 의해 둘러싸여 있는 것이 통례이다. 각 自治團體는 각각의 주민의 이해를 배경으로 해서 강력하고 포괄적인 土地利用規制를 행하고, 더욱이 다른 自治團體에 미치는 영향을 고려하지 않는 경향이 강하다. 이 多元性 때문에 都市圈 전체로서 調和가 이루어진 토지이용의 실현이 곤란해지고 있다.

2. Zoning의 變化(非유클리트 Zoning)

1) 非유클리트 Zoning의 意義

규제내용의 事前確定性을 특색으로 하는 유클리트 Zoning은 조례변경²⁸⁾·적용제외²⁹⁾·특별허가³⁰⁾ 등의 변형수단을 통하여 그 변경이 빈번하게 이루어져 왔다. 이러한 변형적 운용에 일정한 제도적 틀을 설치해 원칙의 차원까지 발전시킨 것이 ‘非유클리트 Zoning’이라고 불리는 柔軟(Flexible) Zoning이다. 즉 地方自治團體가 합리적 수익을 기대할 수 있는 범위 내에서 엄격하게 일반적 이용규제를 설정하는 한편, 개개의 개발에 개발자의 선택의 폭을 인정하고 협의교섭을 하여 바람직한 토지이용의 실현에 맞게 유도해 가는 Zoning이다. 非유클리트 Zoning에는 공업전용지구·농업전용지구, 浮動(Floating) Zoning, 集中(Cluster) Zoning 및 계획적 종합개발(PUD: Planned Unit Development), 조건부(Conditional) Zoning 등이 있으며, 사회적 상황의 변화, 즉 토지자원의 희소화 경향, 현대 복지국가에서의 정부활동의 증대경향에 따라 최근에 들어서는 인센티브(Incentive) Zoning,³¹⁾ TDR(개발권양도제) 등이 등장하였다.

2) 인센티브 Zoning과 TDR

(1) 인센티브 Zoning의 등장

앞에서 살펴본 非유클리트 Zoning은 1950년대와 1960년대를 거쳐 점차 활발하게 성장

28) 조례수정은 일반적인 조례수정과는 다른 것으로 이해관계인인 소수의 토지소유자의 신청에 의하여 적용제외 또는 특별허가와 마찬가지로 1필지의 토지 또는 한정된 지역의 Zoning변경수단으로 사용되는 것을 의미한다. Anderson, American Law of Zoning, p.8.

29) Zoning 규제의 적용이 어느 개별토지의 특수한 사정에 의하여 현저하게 구체적인 타당성을 결하게 되고 또한 그 토지에 대하여 적용제외를 인정하여도 Zoning의 취지를 해하지 아니한 경우에 인정되는 수단으로서 보통 ① Zoning 규제의 당해 토지에 대한 적용이 당해 토지에 고유한 특수한 사정을 야기시키게 되고, ② 그러한 곤란이 당해 토지에 특수한 사정으로 인한 것이며, ③ 당해 토지에 대하여 적용제외를 인정하여도 당해 Zoning의 근본취지를 해하지 아니하고, ④ 인근지역재산권을 침해하지 아니한 경우에 한하여 인정된다. D. Hagman, Urban Planning and Land Development Control Law, pp.196-206.

30) 특별허가는 특수한 성격을 가진 토지이용을 일반적으로 금지시키고 조례가 정하는 특정요건을 갖춘 경우에만 허가하는 제도로써 Zoning규제의 기계적 적용으로부터 야기되는 불합리성을 제거하기 위한 적용제외와는 차이가 있다. 특별허가의 대상이 되는 전형적인 예로는 주유소설치를 들 수 있다 : Anderson, American Law of Zoning, p.358.

31) 광의의 Incentive Zoning에는 협의의 Incentive Zoning과 TDR(개발권양도제)이 있으며, 이중 협의의 Incentive Zoning을 Bonus Zoning이라고 부르기도 한다.

하였다. 그리하여 처음에는 종래의 제도에 대한 예외로서 출발하였으나, 점차 예외의 위치에 머무르지 아니한 존재로서 발전되고 법제화되었다.

이러한 非유클리트 Zoning은 Zoning의 多樣化, 대상의 확대, 柔軟化, 창조적 성격의 강화라고 하는 Zoning의 變容을 나타내는 것이다. 이러한 변용은 토지자원의 희소화, 복지국가에 있어서의 정부역할의 증대경향에 따라 더욱 현저하게 전개되고 있다. 최근 이러한 경향을 반영하는 것으로는 보너스 Zoning과 TDR이 있다.

(2) 보너스 Zoning의 內容과 問題點

보너스 Zoning은 개발자가 개발을 함에 있어서 전부의 토지이용계획상의 프로그램에 참여하여 도시 어메니티(amenity) 등 공익실현에 도움을 주는 방식으로 개발을 하는 경우에는 이에 대하여 용적률의 할증 등의 특전을 주는 등 경제적으로 유리하게 Zoning상의 제한을 완화하여 주는 것이다.³²⁾ 뉴욕시가 1961년에 Zoning 조례를 개정하여 도입한 이래 대부분의 자치단체가 도입하고 있다. 뉴욕시의 경우는 광장과 아케이드의 개별시설에 대한 용적률의 완화에 그치지 않고 특별지구(special district)³³⁾를 지정해 그 지구에 한해 특전 및 부담을 적용하고 있다.

대도시에 있어서는 독특한 지역적 특성을 가지는 근린 또는 특수한 문제를 안고 있는 근린이 존재하는 경우가 많아서 ‘같은 지구에는 균등한 규제’라는 유클리트 Zoning의 지구제만으로는 대응할 수 없기 때문이다.

보너스 Zoning은 자치단체의 재량범위가 넓고 협의교섭의 장기화, 소유자간의 불공평, 공청회의 形骸化 등을 불러올 우려가 있기 때문에 협의교섭절차를 규칙화하고 있는 자치단체가 있다.³⁴⁾

또한 토지이용상에도 다음과 같은 문제점이 있다. ① 자치단체가 특전의 대상이 되는 공공적인 서비스·공간의 내용을 광장·아케이드 등에서 주택·보육소·직업훈련시설 등 사회정책적인 사항에까지 확대시킴에 따라 용적률이 급증하고 있다. 개발자는 이러한 것을 채산에 넣으려고 특정개발만을 더욱 거대화·고밀화하는 경향이 있다. 게다가 공공적인 서비스·공간의 내용과 유지관리가 모호하게 된다. ② 인센티브 Zoning이 유효하게 기

32) Benson, 1970, “Bonus or Incentive Zoning - Legal Implications”, 21 Syracuse Law Review, p.895.

33) 최초의 특별지구는 1968년에 브로드웨이의 극장가로서의 특성을 유지하기 위해 지정된 특별극장지구이며, 이 지구는 1982년에 미드타운 특별지구내의 하나로 흡수되었다. incentive의 주된 내용은 극장의 신설과 수복에 대한 용적률의 할증, 미이용 용적률 이용권의 이전, 일정규모이상의 개발의 5% 이상을 극장관계의 용도로 충당하는 것 등이다.

34) 예를 들면 뉴욕시의 통일적 심사절차(ULURP)가 있다.

능하기 위해서는 개발을 향한 왕성한 경제적 활력이 없으면 안 된다. 또한 입지조건에서 기대되는 수준보다도 엄격한 내용의 일반적 이용규제가 전제로서 설정되어 있지 않으면 안 된다.

(3) TDR(개발권양도제)

TDR(개발권양도제)³⁵⁾은 토지소유권으로부터 파생되는 토지이용권을, 現在の 土地利用을 계속하는 권리와 그보다 고도의 토지이용을 실현하는 권리, 즉 將來의 開發權으로 나누어, 개발권을 그 토지로부터 분리하여 이를 다른 토지에 양도(이전)시켜 실현하는 것, 다시 말하면 개발권의 양도를 가능하게 함으로써 여러 가지 토지이용계획상의 목적을 달성하려고 하는 것이다. TDR을 사용하는 프로그램에는 개발권의 양도를 강제하는 것과 임의적으로 선택하게 하는 것으로 크게 나눌 수 있다. 개발권을 다른 토지에서 실현하도록 하는 것은 손실보상금을 지급하는 것과 유사한 효과를 가져 온다고 할 수 있다. 따라서 TDR을 이용하여 정부는 스스로 손실보상을 행함이 없이 종래에는 불가능하였던 토지이용계획을 실현할 수 있게 되며, 또한 종래의 토지이용제한 아래에서 각 토지소유자간의 손익의 불공평을 시정할 수 있게 된다.

오늘날까지 적용 내지 제안된 TDR 프로그램의 내용은 매우 다양한 바, TDR은 여러 가지 목적으로 사용될 수 있고, 또한 유연성을 갖기 때문에 그 잠재적 개발가능성은 매우 크다 할 수 있다. TDR은 1978년 연방대법원의 펜센추럴(Penn Central) 사건³⁶⁾에서 그 합헌성이 간접적으로 인정된 후, 역사문화유적보전, 환경생태자원보전, 공지(open space)보전, 기타 다양한 토지이용규제의 목적으로 활용되고 있다.

3. 成長管理(Growth Management)

1) 成長管理의 意義

성장관리는 傳統的인 土地利用規制(Zoning 및 택지분할규제)를 토지이용계획·공공사업·稅財政 등과 결합시켜서 地方自治團體 내에서의 開發의 位置와 形態뿐만 아니라 成長(인구 및 경제활동의 증가에 기인한 개발구역의 확대)의 速度와 時期를 관리하거나, 인프라·施設·Amenity 등의 공공적인 서비스·공간의 정비를 지원하거나 혹은 審美的·環境的 관

35) TDR(開發權讓渡制)에 관한 자세한 내용은 洪完杓, 2000, “土地法上 開發權讓渡制의 도입에 관한 研究”, 서울시립대학교 박사학위논문 pp.104-170 참조.

36) 483 U.S. 104, 1978, Penn Central Transportation v. City of New York.

점에서 디자인을 통제하는 방법이다.

전통적인 토지이용규제는 最終的인 均衡의 土地利用(실현하고자 하는 바람직한 토지이용)을 상정하여 규제 구조를 설정한 후에 기본적으로 民間의 開發에 일임하는 靜態的·消極的인 규제이다. 이것에 대해서 成長管理는 최종적인 균형에 이르는 과정에 있어서도 개발과 환경, 개발과 인프라, 오피스와 주택 등 여러 분야에서 均衡 잡힌 成長을 실현해 가는 動態的·積極的인 규제이다. 어떤 특정의 人種·所得·才能을 갖는 것만으로 치우치지 아니하고 여러 가지 다른 것들이 均衡있게 共存할 수 있는 것은 도시권 전체의 경제활동에 있어서 불가결한 것으로서 끊임없는 革新을 가능하게 하고 도시의 活力의 원천이 된다. 토지이용계획에서도 장래의 장기적 지침뿐만 아니고 매년의 개발의 速度나 時期가 매우 중요한 요소를 이루고 있다.

2) 成長管理의 展開와 內容

성장관리는 제1세대에서 제2세대로 확대되어 전개되고 있다. 우선 1960년대로부터 토지이용규제의 전문가들은 Zoning이 교외의 환경악화를 초래한 스프롤(sprawl) 현상에 깊이 관여하고 있다고 지적해 왔지만, 1970년대에 석유과동 및 환경문제에 대한 일반의 인식이 확산됨에 따라 교외자치단체 가운데 주택개발에 대해서 Zoning에 대신하여 성장관리라고 하는 규제기법을 채용하는 일이 나타났다. 이것이 제1세대의 성장관리이다. 自治體는 그때까지 지역사회 전반에 있어서 근간적인 인프라를 정비하는 책임을 지도록 되었는데 그 방법으로는 정비지역에 개발을 한정하거나 정비에 맞추어서 개발의 속도를 관리하는 것이었다. 연방대법원도 1972년의 라마포 판결³⁷⁾이나 1975년의 페탈루마 판결³⁸⁾에서 성장관리를 경찰권의 행사로 인정했다. 제1세대의 성장관리는 1980년대 초의 금리급등·주택건설의 급락에 의해 일시적으로 후퇴했지만 1980년대 후반이 되어서 캘리포니아州的 교외자치단체를 중심으로 다시 확대되고 있다.

한편 인구와 경제활동의 脫都心·郊外化에 의해서 쇠퇴화하고 있는 都心の 再生을 위해 30년 이상 여러 차례 시험되어 왔지만 겨우 1980년대에 들어와서 서비스산업으로의 구조 전환이나 부동산자금시장의 확대 등이 중첩되어 오피스를 중심으로 건설붐이 일어나 재생의 효과가 일부 나타났다. 그렇지만 자치단체간 또는 자치단체내부의 지역에 따라 개발과 환경, 개발과 인프라, 오피스와 주택 등의 불균형이 확대되고, 대기오염, 교통지체, 주택부족 등은 1970년대와 비교해서 심각해졌다는 지적이 많다. 여기서 성장성이 높은 지역에

37) Golden v. Planning Board of the Ramapo 334. N.Y.S.2d 138 (1972).

38) Construction Industry Association of Sonoma County v. The City of Petaluma 522 F.2d 897 (1975).

대해서 고도제한이나 용적률을 낮추기도 하고(down zoning), 개발을 향한 왕성한 활력을 이용하여 교통량의 억제 등 인프라·주택의 확보를 도모하고 쇠퇴지역의 개발을 유도하여 균형잡힌 성장을 실현하려고 하는 관리기법이 채용되었다. 제1세대의 성장관리가 環境保護를 중심으로 오로지 교외의 주택개발을 대상으로 하고 있는 것에 대해 이 제2세대의 성장관리는 여러 가지 목적을 위하여 郊外 및 都心の 오피스개발을 대상으로 한다. 지역 주민의 의식이나 사회경제적 조건의 차이에 의해 다종다양하지만, 다음 表는 그 대표적인 예이다.³⁹⁾

보스톤	<p>1987년 성장관리계획(Plan to Manage Growth)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 고도제한을 중심업무지구에는 180m에서 38~47m, 개발촉진지구에도 180m에서 90~120m로 인하 2) 디자인 규제 3) linkage : 강제형은 1983년 Zoning조례로 평면적 10만평방피트(약9,300㎡)를 초과하는 오피스개발에 대해 1평방피트마다 5달러의 부담금을 주택기금으로 지불. 임의형도 있음
샌프란시스코	<p>1985년 도심계획(Down Town Plan)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 용적률을 중심업무지구에서는 400%에서 1,000%, 일반상업지구에서는 1,000%에서 600%로 인하, 고도제한을 약 210m에서 약 165m로 인하. 2) 오피스의 연간 건설평면적을 약 16만㎡에서 9만㎡로 총량규제(1986년제안 M에 의해 총량규제는 영구화) 3) 디자인 규제 4) linkage : 주택·교통시설·광장·보육시설 등에 대한 부담액은 1평방 피트당 15~18달러
뉴욕	<p>1982년 미드타운 Zoning</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 용적률을 성장촉진지역에는 1,500%에서 1,800%인상, 안정화지역에는 1,500%에서 1,200%인하(5번가는 1,500%) 2) 혼성zoning : 일정규모 이상의 주택개발에 한해 저소득자를 위한 주택을 그 일부에 건설하는 대가로 할증용적률을 부여 3) 디자인 규제 4) linkage : 오피스건설에 따른 주택시장에의 영향을 완화하기 위해 부담금을 주택신탁기금에 지불

39) 渡辺卓美, 1993, “アメリカの土地利用規制”, 『現代の都市法』, 東京大學出版會, pp. 460-484.

3) 成長管理의 課題

公共·民間 쌍방의 고도의 企業家的 管理能力과 責任있는 태도는 균형잡힌 성장의 실현에 필수불가결한 것이지만, 덧붙여서 다음과 같은 것을 과제로서 들 수 있겠다.

(1) 높은 成長性

성장관리는 그 실현수단으로서 市場機構를 가능한 한 활용하기 때문에 인구나 경제활동을 끌어당기는 성장성이 높은 자치단체가 아니면 기능하기 힘들다. 脫都心·郊外化에 직면한 많은 도심자치단체는 非유클리트 Zoning의 단계에 그친다.

(2) 廣域的 對應의 필요성

교외자치단체에 의한 성장관리는 활발하지만 주택공급을 제한해서 주택가격을 급등시켜 저·중소득자에 의한 주택취득을 극히 곤란케 하는 하나의 원인이 되고 있다. 이 문제는 土地利用規制의 주체인 개개의 자치단체만으로 대응할 수 없을 뿐만 아니라 상황을 악화시킬 수 있다. 정치적으로는 곤란하지만 광역적인 대응이 필요하며 실천에 옮겨지고 있는 예도 있다(南아메리카自治團體協會의 廣域成長管理).

(3) 司法部門의 積極적 역할

자치단체는 여러 가지 목적의 성장관리를 도입해 왔는데 환경보호, 인프라·주택의 확보 등 명백한 목적의 배후에는 有色人種이나 低所得者를 몰아내거나 인접자치단체의 희생 아래 自己의 이익을 취하고자 하는 동기가 숨겨져 있을 수 있다. 이에 대하여 司法部門이 정치부문이 제정·집행하는 토지이용규제에 적극적으로 간섭하여 내용을 판단하는 방향이 있어, 공정한 土地利用의 실현에 큰 역할을 다하고 있다. 예를 들어, 뉴저지주 마운트로델은 나무가 많은 농촌이며 필라델피아로부터 택지화가 진행되고 있는 지역이고, 15년에 걸친 排斥的 Zoning을 둘러싼 싸움의 무대가 된 곳이다. 이곳에서 Zoning에 의해 저소득자를 쫓아내고자 하는 취지의 유색인종지위향상협회(NAACP)에 의한 소송에 대해서, 뉴저지주 대법원은 1975년 低·中所得者로부터 주택취득의 기회를 빼앗는 규제는 허락할 수 없다고 판시했다. 게다가 同대법원은 1983년 강력한 司法部門의 발동이 없다면 재판의 결과는 주택의 공급으로 연결되지 않으므로 각 자치단체는 低·中所得者를 위한 주택을 公平하게 分擔하여 공급해야만 한다고 판단하고 있다. 그렇지만 분담비율에 대해서 정치부문에서의 반격도 있어 Zoning은 政治的 對決의 場이 되고 있다.

V. 補償義務 있는 土地利用規制의 韓美間 비교

1. 미국의 루카스 판결과 ‘補償義務 있는 Zoning’

1) 루카스 판결(1992. 6.)의 의미

미국의 연방대법원은 루카스 판결에서 ‘부동산의 소유자가 公共善이라는 명목 하에 당해 토지에 대해 경제적으로 유익한 모든 이용을 희생하도록 요구되는 경우, 즉 자신의 재산을 經濟적으로 無價値한 것으로 하도록 요구되는 경우’는 規制에 의한 收用을 받아들인 것이며, 이에 대해서 보상받지 않으면 안된다고 하였다. 생활방해(nuisance)법리에 해당하지 않는 한 공적 규제에 의해 사인의 사적 부동산권으로부터 경제적 이용을 모두 박탈해 버린 것과 같은 경우는 規制에 의한 收用인 것으로서 정부는 그에 대한 補償을 할 의무가 있다고 판결한 것이다. 이 판결에 따르면 생활방해(nuisance)법리에 해당하지 않는 역사적 건조물보전, 연안경관보전, 자연생태계보전 등은 보상의 대상이 되는 것이 된다.⁴⁰⁾

2) ‘補償義務 있는 Zoning’

종래 유클리트 Zoning의 성립시기에는 警察權과 收用權의 관계는 명백한 한계를 가지고 서로 다른 영역에서 행사되었다. 그러나 Zoning의 목적범위가 확대되어 감에 따라 그 구별이 어려워지고 있다. 즉 Zoning은 종전의 목적이었던 害惡의 排除만이 아니고 公益의 實現이라는 측면을 포함하게 되고, 收用權도 도시재개발과 같은 영역에서 계약의 배제를 위하여 행사되고 있는 경향이 그것이다.

그 결과 경찰권과 수용권이 그 실현목적에 있어서의 차이가 점점 모호해지고, 따라서 헌법적인 양자의 판단기준 또한 명확하게 없게 되었다. 왜냐하면 종래에는 정당한 목적의 차이를 그 배경으로 하여 收用權은 정당한 보상을 요하는 것으로, 警察權의 행사는 보상을 요하지 않는 것으로 판단하였으나, 오늘날 이러한 목적의 차이가 모호해짐에 따라 새로운 기준의 수립이 강하게 요청되었다. 이것이 이른바 ‘收用論爭’(Taking Issue)이다.

더구나 경찰권과 수용권은 그 구분이 모호해질 뿐만 아니라 혼합·융화되어 왔다고 볼 수 있다. 즉, 종래의 경찰권의 영역에 속하는 것으로 보았던 목적을 수용권으로 실현하기도 하고, 반대로 종래 수용권의 영역이었던 목적을 Zoning에 의하여 달성하기도 하는 경

40) 1978년의 유명한 뉴욕시의 그랜드센트럴驛 보전을 둘러싼 펜센트랄운송회사 사건(Penn Central Transportation Co. v. City of New York, 438 U.S. 104, 1978)도 이제 다시 판결된다면 소유자에 대한 보상이 필요하게 되어 실질적인 역사적 건조물 보전이 어렵게 될 수도 있다.

향이 그것이다. 전자의 예로는 도시재개발계획 등을, 후자의 예로는 인센티브 Zoning과 TDR 등을 들 수 있다.

이러한 警察權과 收用權을 구분짓던 한계가 붕괴됨에 따라 이른바 손실보상의 영역 또한 혼란을 겪게 되었다. 즉, 경찰권행사의 경우 과거에는 손실보상을 요하지 않았으나, 근래에는 Zoning에 의한 규제도 ‘補償이 필요 없는 Zoning’과 ‘補償義務있는 Zoning’으로 구분하여 판단할 필요가 생기게 된 것이다.

2. 한국의 그린벨트 결정과 ‘補償義務있는 내용규정’

1) 그린벨트 결정(1998. 12.)의 의미

1998. 12. 24. 헌법재판소는 토지이용규제(계획제한)의 대표적 사례인 開發制限區域制度(소위 그린벨트제도)에 대하여 憲法不合致決定⁴¹⁾을 내렸다. 이 결정에 의하면 도시계획법 제21조에 규정된 개발제한구역(소위 그린벨트)제도 그 자체는 原則적으로 合憲의이지만, 사회적 제약의 범위를 넘는 苛酷한 負擔이 발생하는 例外的인 경우에 대하여는 보상규정을 두어야 함에도 이를 두지 않아 결국 違憲性이 있다는 것이다. 보상의 구체적 기준과 방법은 헌법재판소가 결정할 성질의 것이 아니라 광범위한 입법형성권을 가진 입법자가 입법정책적으로 정할 사항이라고 선언함으로써, 보상규정이 없는 경우에 법원은 보상판결을 할 수 없음을 명백히 하였다.

위 결정의 핵심은 개발제한구역의 지정과 같은 소위 토지이용규제(계획제한)의 법률이 그 유형에 있어서 헌법 제23조 제3항의 공용침해와는 전혀 별개의 제도인 헌법 제23조 제1항 및 제2항의 재산권내용규정에 속한다는 것이다. 이 결정은 독일 헌법재판소의 자갈채취사건결정을 통하여 제시되고 확립된 分離理論⁴²⁾에 그 논리적 바탕을 두고 있는 것이다.

41) 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합), 도시계획법 제21조에 대한 위헌소원. 이에 대한 자세한 내용은 韓秀雄, 1999, “財産權의 內容을 새로이 形成하는 法規定의 憲法的 問題”, 『저스티스』, 제32권 제2호, 한국법학원, 서울, p.30 이하 ; 洪完杓, 2000, “土地法上 開發權讓渡制의 도입에 관한 研究”, 서울시립대학교 박사학위논문, pp.37-46 참조.

42) 우리 헌법 제23조 규정의 모델이라고 할 수 있는 獨逸 基本法 제14조 규정과 관련하여 獨逸에서 형성된 理論은 재산권제한의 2가지 유형인 사회적 제약과 공용침해를 ‘재산권제한의 정도의 차이로 보는가’ 아니면 ‘완전히 별개인 서로 독립된 제도로 보는가’에 따라 소위 境界理論(Schwellentheorie)과 分離理論(Trennungstheorie)으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이에 관한 국내 문헌으로는 韓秀雄, 1999, 위의 논문 p.30 이하; 崔甲先, 1995, “憲法 제23조 1항2문에 의거한 財産權의 內容- 및 限界規定”, 『公法學的 現代的 地平』(心泉桂禧悅博士華甲記念論文集), p.279 이하; 李德衍, 1997, “補償없는 財産權制限의 限界에 관한 研究”, 『憲法裁判研究』, 제9권, 헌법재

2) ‘補償義務있는 내용규정’

재산권의 제한과 관련하여 종래의 이론에서는 그 유형을 보상 없이 참아야 하는 ‘社會的 制約’과 보상을 요하는 소위 ‘公用侵害’의 경우로 나누어 왔음은 주지의 사실이다. 그러나 헌법재판소의 그린벨트결정을 계기로, 또한 그 결정의 근거가 되는 分離理論⁴³⁾에 의하면, 재산권제한의 유형은 세 가지로 나뉘게 된다.

그 첫째는, 처음부터 侵害를 目的으로 하는 헌법 제23조 제3항에 의한 ‘公用侵害’로서, 재산권의 제한뿐만 아니라 그 손실보상도 반드시 法律에 의하여야 하며, 正當한 보상이 원칙이다. 그 둘째는, 헌법 제23조 제1항 및 제2항에 의한 합헌적 ‘社會的 制約’으로서, ‘補償없이’ 재산권의 제한을 받아들여야 한다. 그 셋째는, 역시 헌법 제23조 제1항 및 제2항에 의한 ‘社會的 制約’이지만, 위헌적인 제한으로서 ‘補償을 必要’로 하는 재산권제한이다. 헌법 제23조에 의해 입법형성권을 가지고 있는 입법자 입장에서 다시 정리해 보면, 첫째는 ‘공용침해규정’으로, 둘째와 셋째는 각각 ‘보상이 필요 없는 (재산권)내용규정’과 ‘補償義務있는 (재산권)내용규정’으로 분류할 수 있다.⁴⁴⁾ 그러므로 종래의 境界理論(收用理論)과 구별되는 分離理論의 핵심은 셋째의 ‘補償義務있는 내용규정’이라 할 수 있다.

VI. 結 論

이상과 같이 미국에 있어서의 私的 所有權과 土地利用規制權과의 관계, 토지이용규제와 市場機構, 토지이용규제의 대표적인 유형인 Zoning제도 및 成長管理, 補償義務있는 土地利用規制의 韓美間 비교 등에 대하여 살펴 보았다. 위에서 살펴본 것처럼 미국의 경우에는 判例를 통해 사적소유권과 토지이용규제권 간의 衝突을 해결해 오고 있다. 그 시대적 상황에 따라 사적 소유권을 보다 강조하거나 토지이용규제권을 보장하는 등의 柔軟한 방법으로 사적소유권과 토지이용규제권간의 충돌을 해결하고 있는 것이다. 또한 Zoning에 있어서도 環境保全 등 다양한 목적을 실현하기 위해 매우 유연하게 이를 적용하고 있다고 할 수 있다. 특히 개발과 환경, 개발과 인프라, 오피스와 주택 등 여러 분야에서 균형 잡

판소, 서울, p.36 이하; 洪完杓, 2000, 위의 박사학위논문, pp.48-51. 이덕연교수는 전자를 ‘문턱 이론’으로, 후자를 ‘단절이론’으로 번역하고 있다.

43) 分離理論은 자갈채취결정(Naßauskießungsbeschuß) 이후 獨逸 연방헌법재판소의 결정을 중심으로 발전되어 온 이론이다.

44) 財産權內容規定이란 ‘재산권의 내용을 새로이 形成하는 법규정’을 의미하며, 이는 헌법 제23조 제1항 및 제2항의 의미를 새롭게 바라보는 소위 분리이론의 기본적 시각의 표현이라 하겠다.

힌 성장을 실현하고자 하는 成長管理技法을 통해 도시문제를 종합적으로 해결하고자 하고 있다.

오늘날 土地利用規制와 收用사이의 갈등의 해소는 어느 나라에서나 제기되는 불가피한 문제라 할 수 있다. 미국에 있어서도 Zoning을 근간으로 하는 토지이용규제가 손실보상을 요하지 않는 警察權(Police Power)의 행사인가 손실보상을 요하는 收用인가의 소위 收用論爭(Taking Issue)이 종종 야기되고 있다. 근래에 Zoning의 목적범위가 확대되어 감에 따라 경찰권과 수용권의 실현목적에 있어서의 차이가 점점 모호해지고, 따라서 憲法上的 양자의 判斷基準 또한 명확하게 앎게 되었다. 더구나 警察權과 收用權은 점차 混合·融合되어 왔는데 그 대표적 예가 바로 TDR에 의한 토지이용규제인 것이다. 이와 같이 경찰권과 수용권을 구분 짓던 한계가 붕괴됨에 따라 損失補償의 영역에 있어서도 커다란 변화를 맞이하게 되었다. 즉, 종래에는 수용의 경우에만 보상을 요하고 Zoning에 의한 경찰권행사의 경우에는 보상이 필요 없었으나, 근래에는 Zoning에 의한 토지이용규제도 ‘보상이 필요 없는 Zoning’과 ‘補償義務있는 Zoning’으로 구분하여 판단해야 할 필요성이 대두된 것이다.

이 점에 있어서 미국과 우리나라는 매우 유사한 법상황에 처해 있다 할 수 있다. 우리나라에 있어서도 종래에는 헌법 제23조 제3항에 의한 ‘公用侵害’의 경우에만 보상을 요하고, 헌법 제23조 제1항 및 제2항에 의한 ‘社會的 制約’의 경우에는 보상이 필요 없었다. 그러나 헌법재판소의 그린벨트제도에 대한 憲法不合致決定(1998. 12. 24.)을 계기로 ‘社會的 制約’에 의한 재산권 제한의 경우에 ‘보상이 필요 없는 내용규정’과 ‘補償義務있는 내용규정’으로 나누어 판단할 필요성이 대두된 것이다.

한편, 미국 연방대법원의 펜센추럴(Penn Central) 판결 이후 收用이라는 주장에 대한 강력한 방어수단으로서 채택하고 있는 새로운 Zoning기법으로서의 TDR에 대한 전망은 매우 낙관적이라 평가되고 있다. 또한 위의 헌법재판소결정 이후 開發制限區域으로 대표되는 土地利用規制(計劃制限)로 인한 損失의 補償問題와 관련하여 오늘날 우리나라의 現實的, 法理的 제반 상황은 미국에서 TDR이 태동하게 된 상황과 매우 유사하다. 따라서 우리나라의 土地法에서도 자연환경보전 기타 공공복리행정의 원활한 추진을 위하여 ‘中道의 方法’(Middle Way) 또는 ‘제3의 길’로서의 TDR(開發權讓渡制)의 도입을 위한 구체적이고 적극적인 검토가 필요하다 하겠다.

주제어 : 土地利用規制, 警察權, 收用權, Zoning, TDR(開發權讓渡制)

【Abstract】**A Review of Land-Use Controls in the US**

Hong, Wan Pyo

The relation between man and land has been and will continue to be a significant subject in the history of the Orient and the Occident as long as he inhabits the earth. Today's problems like disproportionate wealth, housing shortage, unemployment could be connected with the subject.

The resulting issue between restriction on individual right to land use and land taking has been commonly encountered in every country. In the US, the issue has been focused on the question that restriction on land use based on zoning is either non-compensable as a practice of police power or compensable as a land taking. Recently, as the target scope of zoning expanded, the line between police power and land taking power got blurred and constitutional standard of judgement became unclear. Furthermore, the police power and land taking right are merging and getting into fusion. The representative example is the restriction on land use by TDR. This brought about enormous changes in terms of loss compensation. Today, in case of restriction on land use, there comes a need for compensable zoning and non-compensable zoning. Specially, a new zoning method adopting the TDR as a powerful defense tool against land taking is regarded as a viable solution.

The Constitution allows an extensive legislative action to restrict individuals' right to land property for the sake of public. But in case private interest is infringed, it orders legislators to compensate. To this nation, various restrictions on right to land property are sometimes inevitable. However, the development restriction, so called Greenbelt program - the representative tool for restricting individual right to land property, does not have a clause regarding compensation. There have been repeated debates whether the loss of private interest is endurable for the benefit of society or it is an unreasonable sacrifice of one party. On December 24, 1998, The Constitutional Court ruled that the Greenbelt

program is not totally constitutional.

Since the Constitutional Court ruling, Korea's current legislative condition related with the compensation for the loss resulting from development restriction is quite similar to that of the US when TDR was first introduced. Therefore, in order to protect environment and pursue public welfare, Korea needs to evaluate to adopt the TDR as a middle way or a third alternative in the land law. Government can implement development plan without having it financially responsible for compensation. And it can resolve disputes of unfair treatment under the existing restrictions on land use.

Key Word: Lan-Use Controls, Police Power, Taking Power, Zoning, TDR, Greenbelt