

토지법제의 체계화를 위한 입법론적 연구

A Legislation Study for Systematization of the Land Law

김 기 태*

Kim, Ki-Tae

목 차

- | | |
|--------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 토지법제의 체계화 방안 |
| II. 토지법제의 기초이론 | V. 결론 |
| III. 토지법제의 입법론적 검토 | |

우리나라는 농경시대부터 토지를 삶의 수단으로 사용해 왔다. 토지는 지금까지도 중요한 삶의 척도로 이용되고 있다. 시대가 변화함에 따라 토지의 사용범위도 다양해지고 그에 따른 법적문제도 다양해지고 있다.

현재 우리 토지법체계는 다양한 이름으로 법령이 구성되어 사용되고 있는데 무분별한 입법정책으로 인한 문제점도 나타나고 있다. 법체계는 어느 한 부분 중요하지 않은 부분이 없고, 더 중요한 부분이 없다. 그렇듯 토지법제라는 부분에 있어 과거와는 다른 현재 시대에 맞는 법체계가 잡혀 있어야 할 것이다. 항상 그래왔듯 법은 사후 대처적인 성격을 많이 가지고 있다. 사회와 경제에 밀접하게 관련된 법일 수록 그 대처적인 성격은 더 짙다고 할 수 있다. 그런 문제점을 찾아내서 바로 정비하는 것이 바로 입법자가 해야 할 일일 것이다. 하지만 항상 법에는 문제점이 있다.

투고일 : 2014. 7. 27. 심사회의일 : 2014. 8. 22. 게재확정일 : 2014. 9. 3.

* 한국입법연구원 법률연구센터 선임연구원, 법학박사

Senior Researcher of Law Research Center in Korea Legislation Association,
Ph. D in Law

뿐만 아니라 법령들을 평가하고 제·개정 하는 작업이 계속해서 이루어지는 것이다. 입법자들은 아직도 법령의 수를 가지고 법의 가치를 판단하는 자세에서 탈피하여 겉모양 보다면 내실이 튼튼한 법령을 다듬어야 할 것이다.

이 글에선 토지와 관련하여 난무해 있는 법령들을 토지법이라는 주제에 맞게 체계적으로 다루어 질 수 있는 법안은 종합·분석·평가하여 나름 토지법제를 체계화하기 위한 입법정책을 제시해 보았다. 앞으로는 국민의 생활에 보탬이 될 수 있는 토지법체계가 정비되었으면 한다.

[주제어] 토지, 토지법, 토지법제, 입법평가, 규제개혁

I. 서 론

헌법상 토지법제에 대하여 어떻게 정의할 것인가에 대한 논의는 끊임없이 나오고 있다. 일반적으로 국민의 삶에 대한 주요한 관심은 토지와 관련된 것이라고 해도 과언이 아니다. 누구나 소유할 수는 있지만 없어지지 않는 것이 토지인 것이다. 헌법 제23조 제1항에 의하여 모든 국민의 재산권은 보장되며, 그 내용과 한계는 법률로 정한다고 규정하여 국민에 대한 사유재산을 인정하고, 그 재산권에 대한 행사는 공공복리에 적합하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 국민의 재산권은 공공필요에 의해 재산권의 수용, 사용, 제한, 보상은 법률로서 정하고 정당한 보상금을 지급하도록 규정하고 있다.

토지법제는 토지소유권을 중심으로 한 사법적 측면과 국토의 효율과 국민의 경제발전 등을 목적으로 한 공법적 측면이 어우러져 있다. 최근 토지법제의 입법현황을 살펴보면 국가의 경제, 사회적 환경, 여건 변화 등이 주요 원인이 되지만 토지법제의 변화를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

헌법은 토지의 소유, 이용, 개발 등의 공공성을 정하고 필요한 경우

토지의 소유, 이용, 개발 등을 규제함으로서 토지의 발전과 공공의 질서 및 공공복리 증진을 목적으로 변화하고 있다. 그러나 현재의 토지법제는 토지의 소유, 이용, 개발 등에 관한 내용을 중점으로 규제를 위주로 법제화 되어 있기 때문에 토지를 소유, 이용, 개발 등을 하는데 있어 일정한 한계가 나타난다.

즉 토지법제는 일부의 토지에 관한 이용 및 개발 등의 규제가 산발적으로 규정되어 있기 때문에 ‘도시 및 건축 규제 혁신 방안’ 등의 정부정책을 내놓으며 종합적인 접근을 이뤄내기 위하여 노력하고 있다. 또한 이원적인 입법형태를 나타냄으로써 토지법제는 상호 간에 상충되거나 중복되는 현상을 초래하고 있다.

이에 따라 이하에서는 토지법제에 대한 기초이론을 중심으로 입법론적 검토를 통해 토지법제의 체계화 방안을 모색해 보기로 하겠다.

Ⅱ. 토지법제의 기초이론

1. 토지법제의 개념

토지의 가장 큰 특징은 사람이라면 영속적으로 사용 및 수익되어야 하는 특성을 가지고 있다. 이러한 특성은 임의적으로 증가하지 않으며, 다른 어떠한 것보다도 바꿀 수 없는 대체 불가능한 특징을 가지고 있다. 또한 이동할 수 없는 비이동성의 특징을 가지고 있어 토지는 결코 재산증식의 도구로만 사용되어서는 안된다.

일반적으로 토지는 한정되어 있고 인구는 계속해서 증대하여 토지에 대한 소유욕이 증대함에 따라 토지소유에 대한 욕구와 재산증식의 하나로 토지에 대한 투기가 과거에는 심각한 사회문제였다. 하지만 현재는 부동산 정책에 따라 오히려 토지가격의 거품현상이 제거되어야 한다는

사회적 분위기에 따라 부동산으로 인한 투기는 많이 자제되고 있다. 하지만 경제발전과 사회분위기의 의해 언제든지 토지소유에 대한 욕구는 증가할 것이다. 따라서 토지에 대한 법적 질서 확립은 매우 중요한 일인 것이다.

이러한 토지의 소유, 이용, 관리, 개발은 국가와 국민의 공동의 과제이며 책임을 져야 하는 부분이다. 즉 토지는 우리의 삶에 있어 없어서는 안되는 인간생활의 가장 기본적인 권리로서 소유할 수 있는 권리이다. 또한 “건전한 토지질서의 유지·확보는 국민은 물론 국가의 공동과업일 수밖에 없다.”¹⁾

2. 토지법제의 구성

일반적으로 국민과 국민 간의 권리 및 의무관계를 규율하는 것이 사법분야이고, 국가와 국민 혹은 국가와 국가 간의 관계를 규율하는 것이 공법분야이다. 이러한 특성은 토지에 관한 법률과도 연관성이 있는데, 바로 토지공법과 토지사법의 두 영역으로 구성되는 것을 의미하며, 이를 포함하는 것이 토지법이다.

토지사법은 토지에 관한 사적 이익의 조정을 맡아 토지소유권 상호의 관계나 토지소유권과 토지이용권의 관계 등을 조정하려는 본래의 목적이 있다. 본래 토지에 관한 권리에 대하여 법적인 권리는 구성되어 있으나, 사법의 측면에서 토지소유권과 토지이용권의 양자의 관계를 조화롭게 구성하여야 한다. 즉 토지의 공적 권리에 관한 틀 속에서 토지의 사적 이용가치를 도모할 필요가 있는 것이다. 따라서 사적 권리에 대한 공적규제는 공권력의 발생을 규율하기 위한 행정법상의 토지공법이 중심을 이루는 것이며, 토지공법에 의하였을 때 비로소 토지사법에 관한

1) 이재삼, “토지법제의 체계화 방안에 대한 연구”, 토지공법연구 제39집, 한국토지공법학회, 2008, 106쪽.

법질서 성립되는 것이다.

토지공법은 소유권 원칙과 사적 자치의 원칙을 바탕으로 토지의 사용·처분·수익할 수 있는 토지사법과는 다르게 토지에 관한 각종 규제를 중심으로 소유·이용·개발·거래·보전·관리 등에 관한 법률들로 구성되어 있다. 즉 공익을 위한 재산권의 제한에 관한 사항에 중점을 두고 있다.

3. 토지법제에 대한 헌법적 근거

헌법 제23조 제1항 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. 제2항 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 제3항 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하여 헌법에서 국민의 재산권을 제한하는 경우에는 반드시 그 이유와 한계를 직접 정하도록 명시하고 있다. 헌법 제37조 제2항 토지재산권도 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있다. 헌법 제119조 제2항 국가는 균형 있는 국민 경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다. 헌법 제120조 제2항 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하여, 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 각각 규정함에 따라 토지에 관한 규제와 제정이 가능하다고 볼 수 있다.

헌법에 따라 국가는 국민의 사유재산제도를 인정함으로써 국민의 재산권을 기본권으로 보장하고 있다. 즉 국민의 재산권 보장은 사유재산제

도와 경제활동에 대한 사적 자치의 원칙을 기본으로 하는 자본주의 시장 경제질서에 대한 국민 스스로의 자유로운 경제활동을 할 수 있음을 의미하고 있다. 또한 국민 스스로 기본적 수요를 스스로 충족시킬 수 있도록 헌법에 보장함으로써 사유재산의 자유로운 이용, 수익, 처분, 상속 등을 보장해 주는 것이다. 즉 헌법에서 보장하고 있는 국민의 기본권은 인간으로서의 존엄과 가치를 증대시키는 최선의 방법이라는 이상을 배경으로 하고 있는 것이다. 헌법에서 보장하는 국민의 재산권은 “국민 스스로가 누리고 있는 재산권에 기본권으로서의 보장적 의미를 더불어 향유할 수 있는 법제도로서의 사유재산제도를 보장”²⁾하고 “토지재산권의 제한을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 침해의 정도를 비교형량 할 때 양자 사이에 적정한 비례관계가 성립”³⁾하여야 한다는 이중적 의미를 지니고 있는 것이다.

국민의 재산권은 서로 충돌되지 않는 범위 내에서 행사되어야 한다는 점에서 상호보완관계상의 제약을 받으며, 공공의 이익에 반하여도 행사될 수 없다는 점에서 재산권 행사는 절대적 권리가 아님은 인지되어야 한다. 이것은 재산권 자체의 사회적 제약이라고 볼 수 있다. 그러므로 어떠한 경우라도 재산권에 대한 내용 제한이 사회적 제약에 속하는 것이거나 혹은 한계를 넘게 되는 재산권의 본질에 대한 침해 여부에 대하여 상황에 따라 판단하여야 한다.

우선 재산권의 사회적 한계는 절대적이거나 선언적으로 확정되는 것은 아니다. 각각의 내용은 사회적 생활관계의 변화에 따라 정해지는 것이다. 헌법재판소도 “재산권의 객체가 가지는 의미를 어디에 부여하느냐에 따라 국토에 대한 재산권 해석이 달라질 수 있으며”⁴⁾ “재산권의 내용은 재산의 종류와 내용, 조건, 상황 등에 따라 정해진다.”⁵⁾라는 입장

2) 헌법재판소 1993. 7. 29. 선고, 29헌바20 전원재판부 결정.

3) 헌법재판소 2004. 2. 26. 선고, 2001헌바80·84·102·103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 결정.

4) 헌법재판소 2013. 2. 28. 선고, 2012헌바94 전원재판부 결정.

을 취하고 있다.

4. 토지법제의 유형

4.1 토지의 소유와 거래에 관한 법제와 법리

토지를 재산권의 대상으로 인정함에 따라 토지에 대한 사유재산제도는 원칙적으로 사적 소유의 대상이 된다. 다만 오래된 법제도적 전통에 의하거나 혹은 공공의 이익을 위하여 일정한 토지에 대하여 사적 소유의 대상에서 제외되어 있는 제도⁵⁾도 있다.

사법영역에서 있어 토지는 중요한 재산적 가치를 가지고 있는 재화로서 자유로운 거래의 목적물이 된다. 사법상 토지권원에 관한 매매나 임대차 등에 대하여 사적 자치원칙이 지배하고 있지만 단지 신의성실원칙 하에서 예외적으로 토지거래 등에 대해서는 제약이 따를 수 있다. 또한 이웃 토지 간의 상린 관계적 상호계약도 민사법상의 주요한 이론으로 정립되어 있다.

현재의 토지법제는 일정한 용도로 이용되고 있는 토지에 대하여 개인의 사적 소유의 대상에서 근본적으로 제외하거나 일정한 직업인에 대하여만 그 소유가 인정되는 토지법제가 적지 않다. 전자의 경우는 하천법에 의한 하천에 해당하는 토지는 국유로 선언하고 있는 것이다. 후자의 경우는 헌법상 경제조항의 “경자유전의 원칙”⁷⁾에 따라 입법화된 농지법 등에서 규정하고 있는 농업에 종사하는 사람(농업인)만이 농지를 소유할 수 있도록 하는 법제⁸⁾가 대표적인 것이라 할 것이다.

5) 헌법재판소 1989. 12. 22. 선고, 88헌가13 전원재판부 결정.

6) 하천법 제3조 제1항 국가는 하천에 대한 효율적인 보전·관리를 위하여 하천에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 마련할 책무를 진다.

7) 헌법 제121조 제1항 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

4.2 토지관리에 관한 의미

토지관리는 국유재산의 관리와 공익사업을 위한 토지 등에 대한 보호 제도를 위한 법제들로 구성되어 있다. 우선 국유재산의 관리에 관한 법제는 국유재산법과 지방재정법으로 이루어져 있다. 국유재산은 국내의 중요한 경제재인 토지에 대하여 상당부분이 국유지인 점을 감안한다면, 이를 관리하는 주체인 국가와 지방자치단체는 토지자본을 적절히 관리하여 국민 경제의 활성화에 기여할 수 있도록 토지법제의 개선이 지속적으로 이루어질 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 특히 국민과 기업의 경제활동에 필요한 토지를 규제완화를 통하여 원활히 공급할

8) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007.12.21., 2009.4.1., 2009.5.27.>

1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.
 - 가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 초지법에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.
 - 나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지
2. “농업인”이란 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.
3. “농업법인”이란 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제16조에 따라 설립된 영농조합법인과 같은 법 제19조에 따라 설립되고 업무집행권을 가진 자 중 3분의 1 이상이 농업인인 농업회사법인을 말한다.
4. “농업경영”이란 농업인이나 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다.
5. “자경(自耕)”이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업(農作業)의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다.
6. “위탁경영”이란 농지 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로 약정하고 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 행하는 농업경영을 말한다.
7. “농지의 전용”이란 농지를 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 농지개량 외의 용도로 사용하는 것을 말한다. 다만, 제1호 나목에서 정한 용도로 사용하는 경우에는 전용(轉用)으로 보지 아니한다.

수 있는 방법도 모색되어야 한다.

국유재산은 지방자치단체에서 관리 및 감독 되어 있다. 이러한 제도는 국유재산을 적극적으로 활용하기 보다는 현상유지나 관리행정에 머무를 수밖에 없는 상황을 만드는 것이다. 토지는 적극적인 개발과 국민경제생활에서의 규제개혁을 통하여 국민경제생활 안정을 위한 토지법제의 개혁이 이루어 져야 할 것이다.

Ⅲ. 토지법제의 입법론적 검토

1. 토지법제와 입법의 원칙

우리나라의 입법권자는 의원과 정부에게 있다. 다만 입법은 국회에서 이루어진다. 즉 국회는 헌법이 보장하고 있는 국민의 재산권에 관한 본질적인 부분에 대하여 침해하지 않는 범위 내에서 토지재산권의 내용을 규정할 수 있다. 또한 토지문제에 대한 국가적 개입이 필요한 경우에 토지공개념이나 부동산공개념 등의 이론을 앞세워 각각의 법률 및 행정적 규제를 규정할 수 있다.

토지공개념은 정책적 측면만을 가지고 있는 것은 아니며, 대부분 법률을 통해 구체적인 내용이 형성되기 때문에 국민들은 토지재산권을 제한하는 효력에 대하여 정책의 합목적적인 기준 외에도 입법하는 과정에서 “입법의 원칙이 만들어져야 한다.”⁹⁾는 의견이 있다. 또한 법률을 입법할 때에 기준으로 제시되는 입법원칙은 토지법제에서도 적용되어야 하며, 이러한 토지법제는 국민들의 경제생활과 생활환경 등에 미치는 제한적 성격을 감안한다면, 토지법제에 관한 법률을 입법할 때에는 무엇

9) 이상영, “법사회학적 입법연구: 토지공개념 3개 법안 입법과정을 중심으로”, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1993, 163쪽.

보다 “입법원칙”¹⁰⁾이 “엄격히 준수되어야”¹¹⁾한다.

포괄위임입법금지원칙적인 측면에서 토지법제를 검토한다면, 우선 토지이용규제기본법은 ‘기본법’이라는 명칭에도 불구하고 간소하게 규정되어 있어, 하위법률의 정비가 필요하지만 많은 법률과 얹혀있는 특성상 이를 모두 정비하는데 상당한 시간과 노력이 필요하다. 또한 현재의 입법경향은 기본적으로 큰 틀을 정한 후 시행령과 시행규칙에서 자세한 사항을 규율하는 방식으로 법률을 입법하면서, 이러한 현상으로 인하여 “행정입법의 홍수를 의미하는 것으로 법치주의의 관점에서 바람직하지 않다.”¹²⁾는 비판이 있다.

국가의 토지정책은 행정입법의 입법으로 시행할 수 있지만, 대부분의 토지정책은 관련 법률의 입법 작업이 필수적이기 때문에 부동산문제를 포함하여 토지문제는 국가의 강력한 정책의지를 지니는 정부일수록 확고한 정책수단으로 시행하도록 되고, 이러한 토지정책은 “법률을 통하여 규정되어야하기 때문에 국회와의 마찰”¹³⁾이 일어날 수밖에 없다.

명확성원칙의 관점에서도 토지법제가 검토되어야 할 필요가 있다. 예를 들면, 토지이용규제 기본법에서 “토지에 대한 규율의 범위가 대단히 모호”¹⁴⁾하여 해석자의 임의적 해석이 생겨날 수 있으며, 그 대상에 대하여도 파악하기가 곤란할 정도로 지역과 지구의 개념이 포괄적으로 규율되어 있다는 점이 지적되고 있다. 물론 헌법에서도 ‘공공복리’나

10) 입법원칙은 크게 체계와 형식면에서의 입법원칙과 내용면에서의 입법원칙으로 구분할 수 있다. 형식면에서의 입법원칙은 보충성원칙, 사안적합성원칙, 체계정당성원칙, 포괄위임입법금지원칙이고, 내용면에서는 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중원칙, 기본권존중원칙, 평등원칙, 과잉금지원칙, 과소금지원칙, 신뢰보호원칙, 명확성의 원칙 등이 포함된다. 홍완식, “입법의 원칙에 관한 연구”, 법제 통권 제578호, 법제처, 2006. 82쪽 참조.

11) 홍완식, “입법평가의 현황과 과제”, 법제와 입법 제2호, 대한민국 국회, 2007, 212쪽.

12) 정남철, “토지이용규제기본법의 내용 및 법적 문제점”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2006, 432쪽.

13) 홍완식(2007), 앞의 논문, 213쪽.

14) 정남철, 앞의 논문, 432쪽.

‘공공필요’라는 명확하지 않은 용어를 사용하고 있지만 해석의 범위가 지나치게 큰 개념이 사용된다는 것은 명확성원칙의 관점에서 볼 때 문제될 수 있는 것이다.

이러한 입법원칙적인 측면에서 입법자들은 법률을 입법할 당시 사회적 분위기와 타당성 등을 고려하고, 명확한 해석을 할 수 있도록 일반적인 국민들의 시각으로 입법해야 할 것이다.

2. 토지법제의 입법과정

토지정책은 헌법에서 규정하고 있는 경제 질서와 아주 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 국민의 재산권을 제한하는 경우도 있기 때문에 반드시 입법을 통한 국가 정책이 수립 및 시행되어야 할 것이다. 즉 토지정책이 토지법제로 전환되는 과정이라고도 할 수 있는 입법과정은 반드시 살펴볼 필요가 있는 것이다.

입법과정이란 법률이 제정되기 전까지의 일련의 과정을 말하는 것이다. 일반적으로 국회에 법률안이 제출되고 헌법 및 법률이 정한 절차에 따라 법률안을 심의→의결→ 공포→시행되기까지의 “일련의 과정”¹⁵⁾을 말한다. 이러한 입법과정은 다양한 국민의 의사와 이해로 새로운 법률을 만들어 내는 생산체제로서 법률의 타당성, 효율성, 정당성 등에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 중요성이 있다.

국가는 토지정책에 대하여 명확성과 일관성을 유지함으로써 국가의 공권력 행사뿐만 아니라 국가 서비스 제공, 재화분배 등의 일상적인 업무까지도 법률에 따라 이루어지고 있어, 현재의 국가 정책은 입법에 대한 그 중요성을 빼먹을 수 없다. 이러한 입법과정의 개선을 통하여

15) 이러한 절차 중에서 중요한 과정은 국회에서 이루어지는데, 국회의 입법과정은 법률안의 발의를 정부와 공유하고 심의절차 단계를 거쳐 토론을 전개하여 정보를 공유하고 마지막으로 그 절차를 공개하는 것을 특징으로 한다. 이한규, “입법과정 개선에 관한 헌법적 고찰”, 고려대학교대학원 박사학위논문, 2002, 35쪽 이하.

“늘어나는 입법수요에 대해 효과적으로 대응”¹⁶⁾하고 타당한 법률을 입법하여 국민적 욕구도 이루어지기 때문에 국회의 심의 및 의결 과정이 갖는 기능적 측면에서도 중요성을 살펴볼 필요가 있다.

이러한 점에서 토지법제에 대한 문제에 대하여 국가는 입법의 주도권에 대하여 국민의 대의기관이자 입법부인 국회에 부여된 것이 아니라 국가의 정책에 따라 입법될 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한 장기간의 입법과정 중에 토지법제에 대한 본래의 계획이나 취지가 입법목적 달성을 어렵은 경우가 발생할 수 있다는 특성 때문에 토지법제에 대한 입법과정은 일반적인 법률의 입법보다는 신중하고 빠르게 대처할 필요성이 있는 것이다.

토지법제의 특성상 “각자의 이해관계를 관철시키기 위하여”¹⁷⁾ 입법과정에서 주도권을 독점할 수 있는 결과를 초래할 수도 있고 “이익집단이 입법과정에서 압력자로서의 기능”¹⁸⁾을 행사한다면 사실상 국회의 입법과정은 왜곡될 수 있다. 이러한 경우 이익집단의 의견이 “토지법제의 입법과정에 그대로 투영될 수 있다는 점이 우려될 수 있고”¹⁹⁾ 또는 국가의 토지 정책을 “정부입법을 통하여 토지법제의 입법과정에 반영되는 사례가 발생”²⁰⁾할 수도 있다.

이렇듯 토지법제에 관한 입법과정은 국가와 국민 중에서 어느 쪽에 더 이득을 줄 수 있는 지에 대한 판단과 결정으로 토지법제에 관한 입법과정이 더욱 발전할 수 있는 방향을 조속히 모색해야 할 것이다.

16) 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006, 33쪽.

17) 권영철, “입법과정의 헌법적 조명”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006, 18쪽.

18) 임중훈/박수철, 입법과정론, 박영사, 2006, 160쪽.

19) 최윤철/홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 연구용역 보고서, 법제처, 2005, 21쪽.

20) 홍완식(2007), 앞의 논문, 217쪽.

3. 토지법제의 입법평가

토지법제에 대한 입법평가는 입법학의 실천적 연구를 위하여 아주 중요한 방법론이다. 현재의 입법자들은 국민을 위한 “좋은 법률”²¹⁾을 만들기 위하여 다양한 평가 제도를 도입 및 시행하고 있다. 그러나 입법평가에 대한 학문적 관심은 아직도 미비하다. 이러한 토지법제에 대한 입법평가의 특수한 상황 등을 고려하여 “입법평가의 정체성 확보를 위하여 일반화시켜 정의할 필요성이 제기”²²⁾되고 있다.

현재 입법권은 헌법 제40조에 따라 국회에 부여하고 있다. 입법권자는 헌법에서 기본권보장을 위하거나 국가적 과제를 수행하기 위하여 명시적으로 입법위임을 하거나 헌법 해석상 국민에게 구체적인 기본권이 발생하여 이를 보장할 필요가 있는 경우에는 “입법의무가 발생한다.”²³⁾고 한다. 이렇게 부여된 입법의무에 따라 입법자가 사회현실과의 변화에 민감하게 반응하지 못한다면 그 법률은 좋은 법률이라고 할 수 없다.

입법형성의 자유는 일반적으로 기본권과의 관련성에 따라 달라진다. 기본권영역 중에서도 기본권 제한영역 보다는 기본권 형성과 급부영역 등에서 입법권자의 자유는 확대되고 그에 따른 통제 가능성도 줄어드는 것은 당연한 일이다. 그러나 입법권자의 입법형성의 자유도 한계가 있기 때문에 국민의 기본권 제한은 필요한 경우만 한하여야 하며, 만약 “국민의 기본권을 제한하는 경우에는 본질적인 내용을 침해하는 입법은 하지 말아야 한다.”²⁴⁾

토지법제와 기본권과의 관련성 여부를 뒤로 두더라도 입법권자는

21) 최윤철/홍완식, 앞의 논문, 24쪽.

22) 임명현, “입법의 재정영향평가에 관한 연구”, 건국대학교대학원 박사학위논문, 2008, 9쪽.

23) 헌법재판소 2001. 8. 24. 선고, 2001헌마506 지정재판부 결정.

24) 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고, 2001헌바700, 2003헌바11(병합) 전원재판부 결정.

법률의 위헌성여부를 반드시 따져봐야 할 것이며, 현행 법제가 사회와 조화롭게 관계를 유지시키고 있는지를 확인해 봐야 할 것이다. 이렇게 토지법제에 대한 입법평가는 입법권자가 입법형성의 자유의 한계로서 형량명령을 통해 헌법상 적법절차원칙 준수의 의미를 부여하는 것이다.

토지법제에 대하여 입법평가가 필요한가에 대해서는 입법실패에 따른 잘못된 결과물이 나올수록 그 필요성은 부각되고 있다. 현대사회의 변화에 따라 입법정책이 중요한 형식으로 이해됨에 따라 입법은 국가자원의 낭비와 비효율적인 원인이 되지 않도록 노력하여야 하며, 적극적인 입법정책의 중요한 수단으로서 국가자원을 민주적이고 효율적으로 활용하는 계기가 될 수 있도록 노력하여야 한다. 즉 입법권자 또는 국가의 정책수행자는 법제의 실패를 방지하고 효율적인 법제가 될 수 있도록 입법단계에서부터 법제에 대한 철저한 검토와 관리가 필요하다. 또한 입법권자는 법률안의 제출 분량만으로 판단할 것이 아니라 질적 향상도 도모해야 함으로 국회에서는 보다 적극적인 입법관리가 필요하다. 그리고 입법단계는 물론 이미 시행되고 있는 법률에 대해서도 보다 적극적인 입법평가를 통하여 입법되는 법률이 현대 사회에 꼭 필요하고 국민의 기본권을 제한하는 것이 아닌지를 판단하여 그 효과도 예측하여 좋은 법률을 만들기 위하여 노력하여야 한다.

위에서 설명한바와 같이 토지법제에 대한 입법평가는 지금보다 더 나은 법제를 만들기 위한 하나의 중요한 과정이라고 할 수 있다. 현재의 토지관련 법제들을 사후적으로 평가하여 장래의 입법에 반영함을 물론이고 입안된 법안의 결과를 예측할 수 있도록 토지법제에 입법평가제도를 도입하여 적극적인 노력이 필요하다.

Ⅳ. 토지법제의 체계화 방안

1. 토지법제와 체계정당성 원리

지금까지의 토지법제에 대한 문제해결은 임시방편적이고 비체계적인 정책의 시행과 법령의 입법으로 인하여 체계정당성이 결여되고 있다. 이로 인하여 “토지법제는 관련된 여러 법률들과 상호간에 모순과 충돌이 있다는 점이 지적”²⁵⁾되고 있다. 또한 토지는 공적 재화로서의 특성과 사적 재화로서의 특성을 동시에 지니고 있음에도 이에 대한 충분한 검토 없이 국가는 정책을 수시로 정함에 따라 필요한 부분은 법률을 입법함으로써 국가 정책을 수립·시행하려는 상황이 전개된다. 이에 대하여 토지법제의 체계에 대하여 일관성이 유지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다. 시대에 따라 그 의미와 중요성이 달리 평가될 수는 있지만 토지는 국민의 경제생활을 포함한 거의 모든 영역에서 기본이 되기 때문에, 직간접적으로 토지와 관련된 법제는 복잡하고 방대한 연관성을 가지고 있는 만큼 토지법제의 체계정당을 확보할 필요가 있다.

법치주의원칙에서 도출되는 체계정당성이란 법령에 대하여 전체적인 법질서나 법률과 법률 간의 관계에 있어 불일치하거나 모순되지 않아야 한다. “법령의 수직적 및 수평적 체계를 유지하도록 하여 법규범의 체계 및 내용이 서로 간에 모순되거나 충돌되지 않도록 하는 기능”²⁶⁾을 지니고 있다.

일반적으로 토지법제와 관련된 법제들이 서로 간에 모순과 불일치가 발생하는 가장 큰 이유는 토지에 대하여 방대하고 복잡한 법령체계의 문제 때문이다. 특히 특별법이나 특례법 등의 이름으로 토지법의 체계가

25) 김문현, “헌법과 토지기본법”, 토지연구 제1권 제3호, 한국토지주택공사, 1990, 32쪽.

26) 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한연구”, 토지공법연구 제29집, 한국토지공법학회, 2005, 469쪽.

복잡해졌기 때문에 토지법제에서의 체계정당성의 문제가 중요하게 인식되고 있다. 이러한 토지법제의 체계나 그 구체적인 내용은 “상호 유기적 관련이나 일관된 규제체계를 보장해 줄 수 있어야 한다.”²⁷⁾는 요청이 반영된 것이라 할 것이다.

특히 특별법의 제정에 있어 도시 및 주거환경 정비법, 도시개발법 등의 조항에 일부 특례규정만을 마련하는 식의 법률을 구성할 것인지, 기존의 법률들과 전혀 다른 차원의 독자적인 법률을 제정할 것인지를 정하는 방법상의 차이가 있을 수 있다.

2. 토지구제 법제의 문제점

토지법제는 국민의 권리제한이나 의무에 대한 부과 또는 국민의 이해에 밀접한 관련이 있는 사항에 대하여만 법률로써 정하도록 하는 것이 실질적 법치주의에 합당하다. 그러나 토지법제는 일반적으로 토지를 합리적으로 이용하거나 개발을 위하여 행정주체가 법규에 따라 소유자의 재산권의 자유로운 소유, 이용, 개발, 처분 등에 관한 권능을 제한하는 것으로 주로 작위나 부작위를 내용으로 한다. 이와 같은 토지구제 법제²⁸⁾는 토지재산권 행사에 대한 중대한 제약이 된다.

27) 오현진, “토지적성평가제도 정착의 문제점과 토지이용규제와의 관계정립: 토지이용규제 기본법의 입법예고와 관련하여”, 토지공법연구 제26집, 한국토지공법학회, 2005, 61쪽.

28) 토지이용규제는 토지를 대상으로 규제자인 정부가 자래의 토지이용행위에 관하여 일정한 행동지침을 만들어 놓고 토지의 개별적 소유자로 하여금 자율적 이용행위를 제한하고 강제적 적용을 행하는 작용으로 정의된다. 김갑열, “토지이용규제정책의 논거와 한계”, 전남대학교 지역개발연구 제4집, 전남대학교 지역개발연구소, 1996, 85쪽; 토지이용의 규제는 그 규제의 목적이나 기능 등에 따라 다양하게 이루어질 수 있지만, 통상 토지이용행위를 하고자 하는 자에게 인·허가를 받도록 요구하는 절차규제와 토지이용의 허용 또는 제한하여 토지이용을 규제하는 계획규제의 형태로 이루어진다. 류중현, “지방자치단체의 토지이용규제와 합리적인 관리방안”, 한국지방자치학회 동계학술세미나 자료집, 2000, 220쪽.

2.1 토지이용 및 개발에 대한 규제

개발행위에 대하여 국가의 허가를 얻도록 하는 것은 토지의 난개발을 방지하고 토지이용의 적정성을 제고하기 위한 것이다. 또한 토지소유자에게 현재의 상태로 토지를 이용할 수 있는 권한만을 부여하고 토지개발권은 국가에 귀속시킴으로써 국민의 토지개발을 원하는 경우에 정부로부터 개발허가를 얻도록 강제하는 토지이용규제수단이 된다. 하지만 토지개발에 있어 항상 국가의 허가를 얻어 사인의 수단에 맞게 사용하여 수익을 얻도록 하는 것은 불필요한 이유라 할 것이다.

또한 토지이용에 과도한 제한을 하여 국민으로 하여금 불편함을 초래하는 수단이라고 할 것이다. 절차상에서 많은 불편함을 초래하여 토지를 이용 또는 수익함에 있어 많은 지장을 초래하고 있어 토지를 효율적으로 이용하려는 국민들로 하여금 동기를 위축 시키고 있다. 이러한 토지의 이용 및 개발행위는 엄격한 단속규정의 일환으로 행정관청의 허가를 받도록 되어 있어서 자율적인 토지의 이용이나 개발행위가 위축될 가능성이 있다.

2.2 토지거래계약허가제와 토지수용

토지거래허가구역 안에서는 토지에 관한 소유권이나 지상권을 이전 또는 설정하는 계약을 할 경우에 당사자는 공동으로 국가의 허가를 받도록 하고 있다. 토지거래의 허가기준은 토지이용의 비효율성의 판단기준이라고 할 수 있다. 토지의 투기적 거래는 반사회적 행위로서 위법한 것이므로 제한할 필요가 있으나 그럴 필요가 없는 행위까지도 허가하지 않는다면 이는 헌법상 보장되어 있는 국민의 재산권 행사에 대한 침해가 된다. 이러한 법률상의 허가기준에 의하면 투기적 거래의 개연성에 의해 사유재산권의 본질적 내용을 이루는 토지처분의 자유를 제한하는 결과

가 된다. 또한 토지매수자가 현재 당해 토지이용계획을 갖고 있지 않다는 이유만으로 이를 투기적인 거래행위로 간주하여 토지거래를 허가하지 않는 것은 “국민의 재산권에 대한 제한”²⁹⁾이라고 할 수 있다.

국가는 공공복리를 이유로만 토지수용을 할 수 있다. 즉 토지수용은 종류와 범위를 모두 규정한 법률을 통해서만 이루어져야 한다. 하지만 토지수용은 사인의 재산상에 중대한 침해를 가져올 수 있기 때문에 토지수용은 법적 구속성에 의한 사회적 수인한도를 초과할 수 있고, 토지수용의 결정에 대하여 행정청의 행정행위의 성격을 가지기도 있다.

따라서 토지수용은 행정청의 재량행위에 속하기 때문에 행정청의 일탈이나 남용을 초래할 수 있다.

3. 토지법제의 실질적 방안

토지의 소유, 이용, 개발, 처분행위 등을 구체적으로 실현하기 위하여 국가는 필요한 경우 그 적용범위를 확대함으로써 토지의 자유로운 소유, 이용, 개발, 거래 등의 행위를 효율적으로 할 수 있도록 해야 한다. 즉 토지의 소유, 이용, 개발, 거래 등의 “규제법제의 완화”³⁰⁾와 체계화를 통하여 보다 “실효성 있는 토지의 운영”³¹⁾이 될 수 있도록 노력하여야 한다.

29) 김해룡, “토지법의 기초이론”, 토지공법연구 제20집, 한국토지공법학회, 2003, 10쪽.

30) 국가(정부)의 규제나 관여를 완화하여 개인이 창의적이고 자율적인 생활관계를 영위하게 하기 위한 적극적인 조치들이 강구되어야 한다. 김해룡, “건축허가절차의 간소화와 인인보호”, 토지공법연구 제2권, 한국토지공법학회, 1996, 74쪽; 규제완화를 탈규제화의 원칙이라고도 하는데 이 원칙은 비례원칙·보충성의 원칙을 그 내용으로 하고 있다. 김남진, “행정법의 탈규제화 경향”, 토지공법연구 제2권, 한국토지공법학회, 1996, 119쪽.

31) 이재삼, 앞의 논문, 125쪽.

3.1 농지소유권의 완화 방안

토지소유권에 대한 제한 중에 “농지의 규제”³²⁾는 농촌개발을 위해 도시자본의 농촌유입을 막아 자원배분을 왜곡시킴으로써 결과적으로 국가의 산업시설이 농업경쟁력을 악화시키고 있다. 또한 농촌은 후계자 감소, 현실지가의 수익지가 상회, 농지에 대한 자산수단화 등의 농업 여건 변화로 인하여 자작농의 육성을 위한 “경자유전원칙의 전제가 무너지고 있다.”³³⁾ 즉 현실적으로도 더 이상 경자유전원칙은 존재할 수 없게 된 것이다.

결국 미래의 농지에 대해서는 소유의 개념 보다는 이용의 개념으로 변화될 것이며, 농지소유의 제한은 더욱 완화되어야 한다.

3.2 토지 이용 및 개발의 완화 방안

현재의 토지 관련 규제는 토지 이용 및 개발을 막고 있다. 토지 이용 및 개발을 활성화시키기 위하여 국가는 토지법제와 규제에 관한 제도를 서로 연계시킬 필요가 있다. 물론 범국가적 차원에서 제도화 방안이 강구되어야 할 것이다. 즉 토지법제와 토지규제는 별개로 존재한다면 토지와 관련된 허가, 제한, 수용 등의 토지법제상 토지규제의 일환으로 전환하여 규율할 수도 있다.

3.3 개발이익환수제도의 변화

국가는 개발이익에 대한 개발부담을 일정한 면적 이상의 토지에 대하

32) 김성호, “한국 농업구조의 현상과 과제”, 농업구조개선을 위한 한·일 토론회, 1992, 23-25쪽.

33) 현명택, “우리나라 농지제도에 관한 연구: 농지의 소유·이용 및 보전을 중심으로”, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2004, 60쪽.

여만 부과한다는 점에서 토지소유자들은 개발부담을 회피하기 위해서 토지를 분할하여 소유하거나 토지소유기업들의 경우도 공장시설의 확장이나 새로운 사업을 위해 확보하고 있는 유휴토지에 대하여 매각을 유도하는 역효과를 초래할 수 있기 때문에 보유토지의 실수요자나 미래의 수요자에 대하여도 기업의 토지에 대한 소유억제제도로서도 타당하지 않다고 할 것이다. 즉 개발부담금제도는 미활용토지에 대하여 보유비용이라고 할 수 있는 점에서 오히려 지가상승을 불러올 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 즉 현재의 개발이익환수제도는 향후 토지의 매각시에 발생하는 전매 차액에 대하여 부과하는 양도소득세 내지 특별부과세에 통합하여 부과하는 것이 바람직하다.

3.4 토지에 대한 주민참여 활성화

토지법제의 제한 규제는 국민의 재산권의 본질적인 내용을 침해할 수 있다. 따라서 주민의 재산권행사를 제한하는 효과를 지닌 토지의 이용이나 개발 등에 대하여 국가의 규제의 수립이나 결정과정에서 “사전적 주민참여를 대폭 확대”³⁴⁾하여야 한다. 특히 토지에 대한 개발사업이나 공익사업 등의 경우 불특정 다수인에게 영향을 미칠 수 있다는 점에서 국가의 토지거래 허가 단계에서부터 관련 정보를 제3자가 알 수 있도록 정보를 공개하고 그러한 자료를 열람할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 토지의 이용이나 개발이 신청에서 처분에 까지 이르는 단계에서 주민들의 의견청취, 공청회, 청문회 등을 수행함으로써 주민들로 하여금 공개적인 방향으로 진행되어야 한다. 그리고 주민들의 의견이 공정하게 수렴되어 토지에 관한 국가의 정책이 정확하게 결정되어야 한다. 공개의 방법은 고시나 공시 등의 방법으로 할 수 있겠다.

34) 정연주, “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 대한 헌법적 검토”, 토지공법연구 제16집 제2호, 한국토지공법학회, 2002, 172-173쪽.

V. 결 론

현재의 토지법제는 많은 문제를 가지고 있다. 이러한 토지정책에 대하여 국가정책 또한 이슈화되고 있다. 무분별한 토지정책이 수립되고 시행됨에 따라 국민들의 생활에 큰 영향을 미치는 지가상승 또한 우리가 풀어야할 숙제이다. 경제가 어려울수록 고정되어 있는 재화는 가격상승이 이루어질 것이다. 아무리 범국가적인 차원에서 토지가격을 조정하려고 해도 국민들의 불안한 심리에 따라 국가정책이 변화되기는 쉽지 않을 것이다.

국가의 구조가 개편되고 경제상황이 변화함에 따라 토지법제의 방 향도 많은 변화를 겪고 있다. 이러한 경제상황 속에서 국민들을 위한 토지 법제를 만들어 내어 좋은 법제를 만들어야 한다. 사회생활의 패턴은 항상 변화하기 때문에 현실에 맞는 법을 제·개정할 수 있도록 입법자들의 노력이 필요할 것이며 입법평가 또한 절실히 필요할 것이다. 이러한 입법제도를 바로잡기 위해서 국민은 국가의 정책에 직접 참여하여 의견 수렴을 할 수 있도록 하여야 한다. 물론 입법자는 국민의 의견을 토지법 제와 조화롭게 구성하기 위하여 입법원칙을 준수하고 국민의 의견이 잘 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

과거 우리나라의 토지법제는 토지수용법, 국토이용관리법, 도시계획 법, 토지구획정리사업법, 공공용지보상특례법, 도시재개발법 등의 법률 이었지만 국가의 토지법제 체계 정비사업의 일환으로 토지법제의 법률 중에 토지재산권의 수용제도는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보 상에 관한 법률로, 토지재산권의 제한에 관한 용도지역, 용도지구제, 토지 거래허가제, 도시계획 등의 법률은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률로 간소화되고 획일화 되는 것은 좋은 예라고 할 수 있겠지만 아직도 많은 문제점이 나타나고 있어 개정된 토지법제들이 각자의 법률들로서 본연 의 의무에 충실하고 있는지에 대한 평가도 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

임종훈/박수철, 입법과정론, 박영사, 2006.

2. 학술지

권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006, 1~22쪽.

김갑열, “토지이용규제정책의 논거와 한계”, 전남대학교 지역개발연구 제4집, 전남대학교 지역개발연구소, 1996, 93~114쪽.

김남진, “행정법의 탈규제화 경향”, 토지공법연구, 한국토지공법학회, 1996, 115~120쪽.

김문현, “헌법과 토지기본법”, 토지연구 제1권 제3호, 한국토지주택공사, 1990, 31~40쪽.

김해룡, “건축허가절차의 간소화와 인인보호”, 토지공법연구 제2권, 한국토지공법학회, 1996, 53~64쪽.

김해룡, “토지법의 기초이론”, 토지공법연구 제20집, 한국토지공법학회, 2003, 1~16쪽.

오현진, “토지적성평가제도 정착의 문제점과 토지이용규제와의 관계정립: 토지이용규제 기본법의 입법예고와 관련하여”, 토지공법연구 제26집, 한국토지공법학회, 2005, 43~62쪽.

이재삼, “토지법제의 체계화 방안에 대한 연구”, 토지공법연구 제39집, 한국토지공법학회, 2008, 101~132쪽.

임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006, 23~50쪽.

정남철, “토지이용규제기본법의 내용 및 법적 문제점”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2006, 417~442쪽.

- 정연주, “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 대한 헌법적 검토”, 토지공법연구 제16집 제2호, 한국토지공법학회, 2002, 1~43쪽.
- 홍완식, “입법의 원칙에 관한 연구”, 법제 통권 제578호, 법제처, 2006, 79~109쪽.
- 홍완식, “입법평가의 현황과 과제”, 법제와 입법 제2호, 2007, 109~133쪽.
- 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한연구”, 토지공법연구 제29집, 한국토지공법학회, 2005, 459~482쪽.

3. 학위논문

- 이상영, “법사회학적 입법연구: 토지공개념 3개 법안 입법과정을 중심으로”, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1993.
- 이한규, “입법과정 개선에 관한 헌법적 고찰”, 고려대학교대학원, 박사학위논문, 2002.
- 임명현, “입법의 재정영향평가에 관한 연구”, 건국대학교대학원, 박사학위논문, 2008.
- 현명택, “우리나라 농지제도에 관한 연구: 농지의 소유·이용 및 보전을 중심으로”, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2004.

4. 자료집

- 김성호, “한국 농업구조의 현상과 과제”, 농업구조개선을 위한 한·일 토론회, 1992.
- 류종현, “지방자치단체의 토지이용규제와 합리적인 관리방안”, 한국지방자치학회 동계학술세미나 자료집, 2000.
- 최윤철/홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 연구용역 보고서, 법제처. 2005.

[Abstract]

A Legislation Study for Systematization of the Land Law

Kim, Ki-Tae*

In our country we have used the land as a means of life since the Agricultural Age. The land is also an important index of life now. As the times is changed, the range of using land is diverse and the legal problems of this are various. Now our land law system consists of the various concepts. Also there are many problems of an indiscreet legislation policy. All of things are very important in the land law system. Therefore it is necessary that the new land law system to be suitable for the present is established. It is no doubt that the law have been featured to deal with the aftermath of a dispute. The closer the relation between law and society is, the more alternative the law is. It is a lawmaker's duty to find the problems and reorganize it. But there are many problems in the law. So it is no wonder that the law should be evaluated, enacted and revised continually.

Although it is considered of recovering economy for the public, there are many problems with the law evaluated one by one. A legislator should change the attitude to judge the value of law by the quantity of it and make a law substantial.

In this page the legislation for the systematization of land law system

* Senior Researcher of Law Research Center in Korea Legislation Association,
Ph. D in Law

with the law integrated, analyzed and evaluated is presented. And now the land law system for the public's life would be established.

[Key Words] land, land Law, land law system, legislation valuated, regulation reform

