

미국 도시개발사업에서 사적이익을 위한 공용수용 : 연방 및 주 대법원 판례를 중심으로

Eminent Domain for Private Gains in the U.S. Urban Development Projects
: Focused on the Cases of the U. S. Federal and State Supreme Courts

김용창
Kim Yongchang

서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수
Associate Prof., Dept. of Geography,
College of Social Sciences, Seoul National Univ.
(kimyc@snu.ac.kr)

목 차

I. 머리말

II. 미국 공용수용에 대한 국내외 연구동향의 고찰

III. 공용수용에서 연방과 주 대법원의 공익개념 해석의 변화

1. 도시개발 관련 공용수용 판례 정리와 공익관점의 구분
2. 도시개발 관련 판례에서 공익관점의 변화

IV. 연방과 주 대법원의 수용 및 공익조항 판결 논리와 변화

1. 일반 공중에 의한 사용으로서 공익개념과 사익을 위한 수용제한
2. 경제개발 목적의 공익개념 인정과 사익을 위한 수용확대

V. 결론

1. 머리말

오늘날 미국 도시개발사업에서는 글로벌 기업의 첨단 연구개발시설을 짓기 위해 일반 가족의 집을 허물고, 카지노 주차장을 건설하기 위해 미망인의 재산을 몰수하며, 프로스포츠 팀의 경기장, 거대유통자본의 쇼펍몰, 대자본의 오피스빌딩을 위해 작은 가게와 주택을 철거하는 일들이 공익사업이라는 명분 아래 강제 매수(공용수용) 방식으로 광범위하게 이루어지고 있다(Lazzarotti, 1999).

대부분의 국가에서 이러한 도시개발사업들은 개발에 필요한 토지를 취득하기 위해 국가 주권의 핵심요소 가운데 하나인 공용수용(eminent domain) 권¹⁾을 이용한다. 공용수용 방식은 일반적으로 공익(또는 공적사용, public use)²⁾을 내세워 강제적으로 사유재산권을 박탈하는 것이기 때문에 늘 사회적 갈등을 동반한다(류해웅·성소미, 2000). 미국도 도시의 경제개발 수단으로 공용수용 방식을 폭넓게 이용하면서 공익의 정의와 공용수용의 정당성을 둘러싸고 많은 갈등과 논쟁을 낳고 있다. 이러한 공용수용의 남용을 일컬어 위장된 공용수용 독재(tyranny in disguise)라고 비판하기도 한다.

이러한 논쟁의 사법적 결정권을 갖고 있는 연방대법원 및 주법원에 대해서는 공용수용과 공익을 놓고

사례에 따라 상이한 판결을 내려 종종 일관성 없는 논리를 채택하고 있다는 비판이 일고 정부와 입법부의 수용권 행사에 대해서는 효과적인 견제장치가 없다는 우려가 커지고 있다(Salzman and Epstein, 2005; Kotlyarevskaya, 2006). 이러한 비판과 우려가 커지는 것은 사유재산제도를 근간으로 하는 자본주의 체제에서 사적이익(private gain, 이하 ‘사익’)을 위해 개인의 사유재산을 강제로 매수하는 데 국가주권을 동원하는 일이 잦아지고 있기 때문이다. 이른바 사익을 위한 공용수용 또는 공적 사인수용(taking for private use, private use of eminent domain, public-private taking, private-public taking)이 국가(정부)의 정당성을 의심하게 만들고 있는 것이다.³⁾

미국에서 공용수용을 허용하는 규정과 원칙 및 논거는 헌법조항, 법률, 판례 등에 걸쳐 다양하다. 아울러 각 주 차원에서는 입법부가 주 또는 준공공기관으로 공용수용 권한의 이양을 통해 수용권 행사주체를 결정한다. 나아가 주는 지방정부에 수용권한을 넘기고, 지방정부는 이 권한을 수많은 도시·지역개발기관이나 지역사회 집단과 같은 구체적인 개별 주체에 이양하고 있다(GAO, 2006).⁴⁾ 그만큼 수용권 행사와 관련하여 상황이 복잡하다.

오늘날 국가 성격의 변화는 다양한 방식과 영역에서 국가개입을 유도하고 있으며, 특히 경제주의적 국

1) 공용수용은 로마법의 Eminent Dominium에서 유래한 말이며 appropriation, condemnation, taking 등의 용어로도 표현됨. 일반적으로 공용수용은 공익을 위한 필요성에 근거하여 사유재산을 취득할 수 있는 주권에 속한 권한을 말하고, 경찰권(규제권, police power)은 공공 이해관계에 해로운 방식으로 재산을 이용하는 것을 금지하기 위해 재산의 이용을 규제하는 권한을 말함.

2) 학계에서는 ‘public use’를 공공목적, 공적사용, 공공의 사용 등으로 번역하고 있으나 일상적으로 ‘공익’이라는 말이 익숙하고, 미국 연방대법원이 공익개념을 확대하는 과정에서 나타난 ‘공중에 의한 사용(use by the public)’ 조건과 구별하기 위해 ‘공익’이라는 표현을 사용함. 아울러 사익을 위한 경제개발 목적이 과연 공익에 해당하는가 여부를 명확하게 드러내는 데 공적사용보다는 공익이라는 번역용어가 보다 적합하다고 볼 수 있음. 공익 개념에 대한 다양한 논의에 대해서는 서울대학교 법학연구소(2006) 참조.

3) 국내에서는 사인을 위한 공용수용, 사인수용, 사익수용, 공공적 사용수용(私用收用), 사적개발을 위한 공용수용 등으로 번역하고, 일본의 경우는 사익을 위한 수용, 공공적 사용수용이라는 용어를 사용함. 이러한 사인수용은 수용주체 측면의 사인에 의한 수용(Berman v. Parker 사례)과 수용목적 측면의 사인을 위한 수용(Kelo v. City of New London 사례)으로 구분할 수 있음(신평, 2006; 정하명, 2010).

4) 공용수용권을 행사할 수 있는 실무기관이 워낙 다양하기 때문에 연방정부나 주정부 차원에서 공용수용 관련 공식집계자료를 구축하지 못하고 있음. 예컨대 버지니아 40개, 텍사스 90개, 일리노이 168개, 워싱턴 78개의 서로 다른 기관이 공용수용권을 갖고 있음(GAO, 2006).

가개입의 증가는 공용수용의 남용을 유발한다는 비판에 직면해 있다. 트로츠키식 표현을 빌리면 “큰 칼을 입에 문 국가”라는 표현이 어울릴 정도라고 할 수 있다. 이러한 정치경제체제 전환기 국면에서 공용수용과 법원 판결의 변화에 대한 연구는 공간개발의 측면에서 한 국가나 사회경제체제의 변화를 규명할 수 있는 중요한 주제다.

본 논문은 미국 연방대법원과 주대법원의 판례사례 자료를 토대로 사익(또는 사적자본)과 공익의 충돌관점에서 건국시기 이후 최근까지 도시개발 과정의 공용수용 활용을 둘러싼 사법부의 인식과 판단변화를 분석한다. 이를 통해 자본의 도시개발 및 그를 통한 도시공간 지배과정에서 사법부가 어떠한 판결 논리로 뒷받침하고 있는지를 구체적으로 분석하며, 대부분 공용수용 방법을 이용하는 우리나라의 국토 및 도시개발사업에서 수용의 정당성, 공공성을 제고하기 위해 이루어지는 국가개입의 정당성에 대해 근본적으로 성찰할 수 있는 계기로 삼고자 한다.

II. 미국 공용수용에 대한 국내외 연구동향의 고찰

미국에서 공용수용 연구의 대부분은 법리적 차원에서 공용수용권의 현대적 발전과정과 공익요건의 역사적 진화, 공익개념의 변화를 검토하고, 사익을 위한 공용수용 사례를 평석(評釋)하는 연구방법을 주로 취한다(Merrill, 1986; Cramer, 2004; Kelly, 2006; Blais, 2010).

사익을 위한 수용연구의 주요 주제를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 미국에서 재산권 규정의 헌법적 역사, 공용수용 규정의 제정과정 및 그 의미를 다루는 연구는 재산권, 특히 토지재산권 이념이 법원 판례에 어떻게 반영되는가를 비평적으로 관찰할 수 있는 기반을 제공한다. 이러한 연구는 사회적 약자를 보호하기 위한 규정으로, 공익요건의 의미를 추적한다

(Treanor, 1995; Coughlin, 2005). 이와 관련하여 공익개념의 확장과정에서 나타나는 강력한 정치경제 권력을 가진 이해집단의 의도에 따른 공익사익의 문제와 피수용자 방어기제의 취약성도 중요한 연구흐름이다. 이러한 연구들은 공동체를 이롭게 하기 위한 목적을 가진 진정한 공익과 사익을 위한 부진정한 공익을 구분할 필요가 있으며, 각기 다른 사법심사기준을 적용하여야 한다고 주장한다(Jones, 2000; Blais, 2010).

사익을 위한 수용 확대의 비판적 관점은 일반적으로 사법부와 입법부의 수정헌법 제5조 수용조항 해석과 정부의 수용권 행사가 사유재산권을 충분히 보호하지 못한다는 결론을 내린다(Cramer, 2004). 그러나 이러한 수용의 금지는 경제성장과 안정을 가져올 수 있는 지역기반 구축을 저해한다는 주장을 펴면서 공익해석을 넓게 하는 것이 여전히 필요하고 중요하다는 입장도 있다(Merrill, 2005b; Farjad, 2007).

공용수용에 대한 연방대법원 판결로는 드물게 미국 사회의 지대한 관심을 유발한 Kelo 사건 이후에는 많은 연구들이 각 주의 수용규정 개혁상황, 사익을 위한 공용수용의 지속성 여부, 개혁입법의 실질적 효과에 연구의 초점을 맞추고 있다. 대부분 사유재산권 보호 명목의 개혁입법이 실제로는 공용수용 남용 억제효과가 없거나 약하다고 본다(Ostrowski, 2009; Somin, 2009; Mihaly and Smith, 2011).

한편 사인에서 사인으로 강제적인 재산권 이전을 수반하는 경우가 대부분인 경제개발 목적의 공용수용이 개발편익의 실질적 귀속주체 문제라는 사회경제적 쟁점을 낳으면서 법학적 관점을 넘어 Coase의 거래비용이론, 자유주의 경제이론 등 경제학적 이론을 접목하는 연구도 중요한 흐름을 형성하고 있다(Epstein, 1985; Miceli and Segerson, 2007; Saginor and McDonald, 2009)

국내의 미국 공용수용 연구는 미국에서의 연구

와 마찬가지로 주로 연방 및 주 대법원의 개별 판결 사례를 평석하는 방향이 주류를 이룬다. 즉 경제개발 목적의 도시개발도 공익에 해당한다고 보는 사인에 의한 공용수용 판례들에 대한 평석 연구가 많다. 주 관점은 공익의 해석과 관련하여 누구와 무엇을 위한 공익인가에 두고 있으며, 미국은 우리보다 수용권의 발동범위가 더 넓게 운용되어온 것으로 파악하고 있다(김남진, 1986; 김민호, 2005; 신평, 2006; 정하명, 2007; 이동찬, 2008).

미국의 재산권 보장 문제와 공용수용 쟁점(수용조항 적용시점, 정당보상과 보상가치, 공익 판단과 합헌성 심사 기준)에 대한 연구에서는 미국의 재산권 보장 관련 판례를 통해 확립된 이론이 불명확하고, 연방정부와 주정부의 대응방식에도 일관성이 없다고 비판하여 외국의 연구동향과 비슷한 결론을 내리고 있다. 그리고 재산권 수용 또는 재산권 침해에 대해서는 그 근거를 무효로 하거나 취소하는 방식보다는 보상을 통해 해결하려는 경향이 있다고 본다(백승주, 2005; 정연주, 2005a, b; 박태현, 2008; 장민선, 2009; 정하명, 2010). 이 외에 법제지리학의 관점에서 미국 도시재생사업은 사익을 위한 수용법리, 공용수용 실행의 실질적 민간이양, 개발주의 성장연합체제, 인종·계급적 편견 등의 관점으로 볼 때 사유재산권 보호를 차별하고 있다는 연구가 있다(김용창, 2012).⁵⁾

III. 공용수용에서 연방과 주 대법원의 공익개념 해석의 변화

1. 도시개발 관련 공용수용 판례 정리와 공익관점의 구분

주지하다시피 미국 연방헌법에서 공용수용을 규정하는 조항은 수정헌법 제5조로, 여기서는 “누구라도 정당한 법의 절차에 의하지 않고서는 생명, 자유 또는 재산을 박탈당하지 않는다. 또 정당한 보상 없이 사유 재산을 공익목적으로 수용당하지 않는다”라고 규정하고 있다. 이 조항의 두 구성부분, 즉 적법절차와 수용조항은 사유재산권에 대한 헌법적 보호의 적절한 범위를 두고 오랫동안 역사적 다툼의 중심에서 있다. 이 두 구성부분의 정확한 의미와 기능에 대한 학계 및 법조계의 논쟁은 수많은 논문과 판례를 만들고 있다. 그럼에도 적법절차 조항과 수용조항의 뚜렷한 기능이 무엇인가에 대한 혼란은 여전하며, 도시개발에서 경제개발 목적의 수용증가와 더불어 더욱 복잡한 양상을 띠고 있다(Summers, 1993; Kelly, 2006). 이 수용규정의 해석에는 서로 대립되는 관점이 있다. 하나는 이 규정이 정당보상에 대한 규정이기 때문에 수용을 할 때에는 정당보상을 지급해야 한다는 의무규정이라는 입장이고, 다른 하나는 최소한의 공익을 위해서만 수용해야 한다는 관점으로 정부의 수용권을 인정하면서 정당보상으로 지급할 수 있다는 규정이라고 보는 입장이다(정하명, 2010).

이러한 연방헌법의 수용조항 및 공용수용 활용에 대한 제약요건으로 공익요건은 남북전쟁 이전까지

5) 공용수용과 관련하여 국내 법조계에 큰 영향을 미치는 것이 독일법체계라고 할 수 있음. 독일의 경우도 수용주체는 건설법전 제85조 제1항의 수용목적달성하고자 하는 한 국가, 공공단체, 사인 모두가 가능하며, 최근에는 사인이 사업시행자가 되어 특수한 행정목적달성하기 위해 수용하는 ‘사인을 위한 수용’을 광범위하게 허용하고 있음. 연방헌법재판소는 Mercedes-Benz 자동차회사의 시험기간 건설과 관련하여 사기업의 이익증진 외에 지역경제의 활성화나 일자리 창출 등 간접적인 공익성을 인정하여 수용을 허용한다고 결정한 바 있음(김남철, 2004; 김용창, 2007). 독일의 공용수용과 관련하여 재산권의 사회적 구속성, 재산권 보장 및 보상을 둘러싼 경제이론과 분리의론 등에 대한 보다 자세한 국내 논의는 강현호(2006), 이준일(2006) 참조.

는 연방정부에만 효력을 미쳤고, 주정부나 그 하위 조직에는 영향을 미치지 않았다. 이에 연방대법원이 1897년 *Chicago, Burlington & Quincy R. R. Co. v. City of Chicago* 판결을 통해 공용수용권 행사에 아무런 제약을 받지 않는 정부의 위헌성을 경고하면서 처음으로 수정헌법 제14조 적법절차 조항을 모든 주와 지방정부에 적용하도록 함으로써 비로소 제5조 정당 보상 조항을 각 주에 적용하게 되었다.

도시개발사업에서 이러한 수용조항 및 공익요건의 해석, 공용수용 방식의 활용에 대한 미국 연방대법원과 주대법원의 판례들은 매우 많으며, 시대적 상황에 따라 연방헌법 및 주헌법의 수용조항에 대한 해석이 지속적으로 변하고 있고, 학계에서 논쟁 또한 계속되고 있다. 미국 건국 후 1790년대 이래 그동안 시대적으로 주목을 받았거나 후속 판결에서 자주 인용되는 주요 판례들과 내용 및 의미를 정리하면 <표 1>과 같다.

미국 연방대법원 판례에서 재산권을 보호하기 위한 논리의 진화를 보면, 19세기 초반에는 자연법 원칙이나 계약조항을 활용하다가 19세기 후반에서 1937년까지는 적법절차 조항, 통상조항을, 1937년 이후에는 수용조항과 입법부 존중주의 원칙을 활용하는 것으로 변화였다(장민선, 2009). 아울러 1930년대 중반에는 자유주의 철학을 포기하라는 압력과 루스벨트 대통령의 사법개혁 압박하에 이전에는 위헌으로 판결하였던 뉴딜 경제개혁정책에 대해 입법부의 경제적 합리성이라는 새로운 논리를 토대로 합헌

판결을 내린다.⁶⁾

이처럼 미국 법원의 공용수용 관련 판결에서 재산권 보호 원칙과 공익개념은 역사적으로 자주 변해왔을 뿐더러 최근까지도 가장 큰 논란을 낳고 있다.⁷⁾ 원래 미국 연방헌법 제정 당시 공익개념의 취지는 협의의 개념이었다. 즉 미국 헌법의 공용수용 조항을 비롯하여 권리장전 제정을 주도한 매디슨(J. Madison)은 “공익을 위해 필요한 경우라도 정당보상 없이는 누구도 자신의 재산을 강제로 양도하지 않는다”는 초안을 작성할 때, ‘use’라는 용어를 채택함으로써 공익개념을 협의의 개념으로 기획하였다고 볼 수 있다는 것이다(Jones, 2000). 이러한 협의의 공익해석 관점은 문자 그대로 ‘공중에 의한 사용’을 의미하는 것으로, 공익요건 판단에 대한 사법심사 기준에서 공용수용이 정당성을 인정받으려면 수용 재산에 대해 일반 공중이 접근 가능한 물리적 시설을 창출하여야 한다는 것이다. 반면에 광의의 기준에서는 공적 편익 또는 이점(public benefit or advantage)만을 요구한다. 이 기준은 대략 공적사용을 공적 이해관계(public interest) 정도로 이해하는 것이다(Merrill, 1986).

소유주체를 준별하여 협의의 관점을 두 개로 나누면 미국 판례 역사에서 연방대법원과 주법원은 일반적으로 세 가지 서로 다른 사법적 공익개념에 대한 정의, 즉 공익 요건에 부합한다고 보는 세 가지 공익개념 범주를 가지고 있다(Cramer, 2004; Merrill, 2005a; O’connor dissenting in *Kelo*, 2005; Kelly, 2006; Porter, 2007; 김민호, 2005).⁸⁾

6) 1930년대 중반에 이르러 연방대법원에 대해 로크너(Lochner) 시대의 자유주의 철학을 포기하라는 압력이 크게 증가하였음. 1937년 *West Coast Hotel v. Parris*, 300 U.S. 379(1937)와 *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Cor.*, 307 U.S. 1(1937) 사건을 통해 그동안 헌법 해석을 지배했던 자유주의 철학이 종말을 고하게 됨(장민선, 2009). 이듬해인 1938년에는 *United States v. Carolene Products Company*, 304 U.S. 144(1938) 판결을 통해 입법부에 합리적인 기준이 존재하는 한, 법원은 의회가 통과시킨 경제규제를 폐지할 수 없다고 선언함. 즉 근본적 권리와 소수자가 관련되는 사건의 경우에는 사법부가 좀 더 적극적인 입장에서 정부 규제에 대해 입법부 판단을 존중해야 한다는 것임. 입법자의 지식과 경험으로 보건대 합리성을 결여하지 않는 한, 경제규제에 대한 위헌성을 찾을 수 없다는 것임. 실제적 적법절차의 영역, 즉 헌법에서 구체적으로 열거하지 않는 권리를 다루는 헌법 관련 영역에서 이전에 정립된 법리(판결)를 변경함.

7) 미국의 공용수용에서 공익개념 연구문헌과 관련하여 유용한 문헌목록 정리로는 Wiggins and Sandefur(2006) 참조.

표 1_ 도시개발 관련 공용수용에 대한 미국 연방법원 및 주법원의 주요 판결과 내용

연도	판결문 출처	주요 내용과 의미
1798	Calder v. Bull, 3 U.S. 386(Dall.)(1798)	<ul style="list-style-type: none"> 개인재산을 수용하여 다른 개인에게 이전하는 것은 이성과 정의에 반하는 것임. 규제권 남용은 헌법이 근거하고 있는 자연법의 원칙을 위배함.
1810	Fletcher v. Peck, 10 U.S.(6 Cranch, 87) (1810)	<ul style="list-style-type: none"> 법은 계약의 성격으로 존재하고 그 계약으로 절대권리가 부여되는 경우, 그 법의 폐지로 해당 권리를 박탈할 수 없음. 계약상 의무를 제한하는 주의 법률에 계약조항을 적용한 최초 판결. 계약의무를 손상시키는 법에 따른 양도무효처분은 위헌.
1816*	Gardner v. Village of Newburgh, 2 Johns. Ch. 162 N.Y.(1816)	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유자의 물길에 대한 권리 향유를 방해하는 것은 보편법의 일반원리에 맞게 정당보상을 지급해야 함.
1829	Wilkinson v. Leland, 27 U.S. 2 Pet. 627(1829)	<ul style="list-style-type: none"> 재산권을 입법부 의지에만 달려 있는 것으로 간주할 수 없으며, 자유정부의 근본은 사유재산권을 신성한 것으로 간주하는 것임.
1832*	Scudder v. Trenton Delaware Falls Co., 1 N.J. Eq. 694	<ul style="list-style-type: none"> 델라웨어 강변 제분소 부지를 위한 사유재산의 공용수용은 합헌. 공중은 경제발전에서 일반적 편익을 받음.
1833	Barron v. Baltimore, 32 U.S. 243(1833)	<ul style="list-style-type: none"> 권리장전, 특히 수정헌법 제5조는 연방정부에 한정하는 제약이며, 주의 입법에는 적용되지 않음.
1836	Mayor of New Orleans v. United States, 35 U.S. 662(1836)	<ul style="list-style-type: none"> 사유재산을 전용하는 권한은 주권의 부대(附帶) 권리며, 국가적 목적을 위해 사유재산을 수용할 수 있음.
1837	Charles River Bridge v. Warren Bridge, 36 U.S. 420(1837)	<ul style="list-style-type: none"> 공용수용은 공적목적, 공적이익과 편익을 촉진하기 위해 활용할 수 있음. 사유재산권은 신성하게 보호받아야 하지만 지역사회 구성원의 행복과 복지도 중요한 권리임. 운송 분야 기술혁신을 위해서는 민간기업의 과거 독점권은 제한되어야 함.
1837*	Bloodgood v. Mohawk & Hudson R.R., 18 Wend. 9(N.Y. 1837)	<ul style="list-style-type: none"> 공익은 일반 공중에 의한 사용을 의미함. 사익을 위한 수용은 부당함. 공용수용 남용에 대한 반발.
1848	West River Bridge Co. v. Dix, 47 U.S. 507(1848)	<ul style="list-style-type: none"> 연방대법원이 주의 공용수용권을 다룬 최초의 판결. 수용권은 정부의 최고 주권활동 및 대외관계 측면에서 행사되는 것임. 수용재산의 사적이전은 안 되며 반드시 공익으로 사용되어야 하고, 공적목적은 실제적이어야 하고 사칭은 안 됨(McLean 판사).
1851*	Murdock v. Stickney, 62 Mass.(8 Cush.) 113(1851)	<ul style="list-style-type: none"> 제분소법은 공용수용의 관점이 아니라 토지이용 규제에 해당하는 경찰권(규제권) 행사에 해당함.
1859*	Sadler v. Langhorn, 34 Ala. 311(1859)	<ul style="list-style-type: none"> 공익은 일반 공중에 의한 사용을 의미함. 사익을 위한 수용은 부당함. 공용수용 남용에 대한 반발.
1868*	Dingley v. City of Boston, 100 Mass. 544(1868)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 재산은 정부소유가 될 수 있으며, 공공적 긴급사태를 위한 합리적 요구의 대상이 됨.
1875	Kohl v. U.S, 91 U.S. 367(1875)	<ul style="list-style-type: none"> 공용수용권은 공익을 위해 사유재산을 수용할 수 있는 주권에 속하는 권리. 다른 목적이 아니라 공익을 위해서만 수용할 수 있고, 이를 벗어나면 필요성이 없음.
1896	Missouri Pacific Railway Co. v. Nebraska, 164 U.S. 403(1896)	<ul style="list-style-type: none"> 상업용 곡물엘리베이터 건설을 위한 사유재산의 공용수용은 위헌. 보상이 있어도 정당한 공공목적이 없으면 한 사람의 재산권을 다른 사람의 이익을 위하여 수용할 수 없음. 사적이용을 위해 사유재산을 수용하는 것은 적법절차 위반임.
1896	Fallbrook Irrigation District v. Bradley, 164 U.S. 112(1896)	<ul style="list-style-type: none"> 입법자가 생각할 수 있는 공적목적을 가정하는 것만으로 공익조항을 해석함. 공익판단에 대한 입법부의 결정을 사법부가 존중해야 함.
1896	United States v. Gettysburg Electric Railroad Co., 160 U.S. 668(1896)	<ul style="list-style-type: none"> 공익요건 판단에서 입법부 존중주의 원칙은 민간에 의한 사적목적에는 적용할 수 없음.
1897	Chicago, Burlington & Quincy R.R. Co. v. City of Chicago, 166 U.S. 226(1897)	<ul style="list-style-type: none"> 연방헌법 권리장전의 구체적 조항을 주와 지방정부에 적용하도록 한 첫 번째 연방대법원 판결. 수정헌법 제14조 적법절차 조항을 통해 주정부에도 수용조항을 적용한다고 판결. 수용권 행사에서 아무런 제약이 없는 정부의 위험을 경고하면서 정당보상이 대책이 될 수 있다고 봄.

표 1 _ 도시개발 관련 공용수용에 대한 미국 연방법원 및 주법원의 주요 판결과 내용(계속)

연도	판결문 출처	주요 내용과 의미
1905	Clark v. Nash, 198 U.S. 361(1905)	<ul style="list-style-type: none"> • 자신의 토지나 광산을 위한 용수를 구득할 목적의 사인수용을 허용하는가 여부 (공익을 위한 수용 여부)는 환경에 따라 다름. • 공익의 판단은 지리적 환경에 따라 다름.
1906	Strickley v. Highland Boy Gold Mining Co., 200 U.S. 527(1906)	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 사법심사기준으로서 일반 공중에 의한 사용 기준이 불충분.
1916	Mount Vernon-Woodberry Cotton Duck Co. v. Ala. Interstate Power Co., 240 U.S. 30(1916)	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 사법심사기준으로서 일반 공중에 의한 사용 기준이 불충분.
1916	Mount Vernon-Woodberry Cotton Duck Co. v. Alabama Interstate Power Co., 240 U.S. 30(1916)	<ul style="list-style-type: none"> • 사적주체인 일반 운송업자를 위한 공용수용권 행사는 주권에 속함. • 광의의 공익조항 해석과 공익해석에서 주법원 판결 존중.
1922	Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393(1922)	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 보상 없이 계약법상의 권리를 박탈하는 것은 위헌. • 정도를 벗어나는 과도한 재산권 이용 제한은 수용의 범위에 따라 보상해야 함. 처음으로 인정된 규제적 수용이론.
1923	Brown v. United States, 263 U.S. 78(1923)	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 민간산업개발이나 이로부터의 부수적인 이익은 수용을 정당화할 수 있는 공익에 해당하지 않음.
1923	Rindge Co. v. County of Los Angeles, 262 U.S. 700(1923)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익의 구성을 위해 전체 지역사회가 개선에 참여하는 것은 본질이 아님. • 공용수용 대상 재산 판단에서 공익성의 여부는 현재와 미래 수요도 함께 고려해야 함.
1924	Georgia v. City of Chattanooga, 264 U.S. 472(1924)	<ul style="list-style-type: none"> • 정당보상을 지급하고 사유재산을 수용하는 권한 행사는 주(국가)의 생활에 본질적인 것임.
1925	Old Dominion Land Co. v. United States 269 U.S. 55(1925)	<ul style="list-style-type: none"> • 군사적 목적은 공익에 해당함. • 연방의회의 공익에 대한 결정을 연방대법원이 존중해야 함.
1926	Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365(1926)	<ul style="list-style-type: none"> • Euclid의회의 용도지역 조례를 6:3으로 합헌이라고 판결. • 용도지역제에 대한 가장 중요한 기념비적 판결이며, 미국의 다른 도시 및 전 세계에서 용도지역 규정을 뒷받침하는 데 기여.
1928	Nectow v. City of Cambridge, 277 U.S. 183(1928)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익적 목적 달성과 관계없는 토지이용 규제는 연방 수정헌법 제14조 적법절차 위반으로 무효.
1930	Cincinnati v. Vester, 281 U.S. 439(1930)	<ul style="list-style-type: none"> • 사유재산의 수용에 수정헌법 제14조를 적용할 때 공익의 판단에서 입법부를 존중하며, 지역상황의 다양성을 고려함. • 초과수용 구실로 불분명한 공익을 위해 사유재산을 수용할 수 없음.
1936*	New York City Housing Autho. v. Muller, 1 N.E.2d153(N.Y.1936)	<ul style="list-style-type: none"> • 슬럼지역 문제를 해결하기 위한 적절한 방법이 공용수용임. • 재개발에 광의의 공익개념을 적용하는 데 전환점을 마련한 판결.
1937	Thompson v. Consolidated Gas Utilities Corp. 300 U.S. 55(1937)	<ul style="list-style-type: none"> • 한 사람의 재산은 보상이 있더라도 정당한 공적목적에 없는 한 다른 사람의 편익을 위해 수용할 수 없음.
1938	United States v. Carolene Products Company, 304 U.S. 144(1938)	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서 열거하지 않은 근본적 권리와 소수자의 문제를 다루는 경우 입법자에게 합리성의 기준이 있다면 의회가 통과시킨 경제규제는 위헌이 아님. 입법부 판단에 대한 사법부의 존중. • 뉴딜경제개혁정책에 대해 종전에 위헌 판결이 났던 것을 합헌으로 판결.
1946	United States v. Carmack, 329 U.S. 230(1946)	<ul style="list-style-type: none"> • 수정헌법은 수용권한을 부여하는 것이 아니라 공익을 위해 사유재산을 수용할 수 있다는 기준 권한을 묵시적으로 인식한 것임.
1946	United States ex rel. Tenn. Valley Auth. v. Welch, 327 U.S. 546(1946)	<ul style="list-style-type: none"> • 어떤 유형의 수용이 공익에 해당하는가를 판단하는 것은 의회의 기능. • 수용에서 과도한 행정·입법 권력은 삼권분립에 어긋난다는 소수의견.
1949	Kimball Laundry Co. v. United States, 338 U.S. 1(1949)	<ul style="list-style-type: none"> • 무형재산권도 정당보상의 지급하에 공용수용 대상이 됨. • 일시적 수용에 대한 정당보상은 예상 임대료이며, 영업가치 축소에 대한 보상이 아님.
1953*	People ex rel. Gutknecht v. City of Chicago, 111N.E.2d626(Ill. 1953)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 미납부동산은 유지관리에 문제가 있고, 퇴락상태가 심화되기에 퇴락지구로** 지정할 수 있음(공익요건의 구성).

표 1 _ 도시개발 관련 공공수용에 대한 미국 연방법원 및 주법원의 주요 판결과 내용(계속)

연도	판결문 출처	주요 내용과 의미
1954	Berman v. Parker, 348 U.S. 26(1954)	<ul style="list-style-type: none"> 연방 차원에서 처음으로 공익의 범위를 재개발사업으로 확장한 판결이면서 사익을 위한 수용을 인정한 판결. 수정헌법 제5조 수용조항의 해석에 대한 연방대법원의 기념비적 판결이며, 후속의 경제적 공익판결의 토대가 됨.
1960	Armstrong v. United States, 364 U.S. 40, 49(1960)	<ul style="list-style-type: none"> 헌법 수정조항의 목적은 공평과 정의의 원칙에 입각하여 국민 전체가 수인해야 하는 공적부담을 일부에게 전가하는 것을 금지하기 위한 것임.
1963*	Courtesy Sandwich Shop v. Port of New York, 190 N.E.2d 402(N.Y. 1963)	<ul style="list-style-type: none"> 세계무역센터 건설은 지역경제 활성화를 촉진하기에 공익에 해당함. 공적목적 또는 공적편익 개념으로 수정헌법 제5조의 공익개념을 해석하는 시대로 본격적으로 접어들.
1965*	Southwestern Bell Telephone Co. v. C. R. Newingham; 386 S.W.2d 663(1965)	<ul style="list-style-type: none"> 전화회사가 전화케이블, 전선 등을 가설하기 위해 사인소유 토지의 지하에 지역권을 설정하는 것은 공익에 해당함.
1971*	Levin v. Township Committee of Bridgewater, 274 A.2d 1, 4(N.J. 1971)	<ul style="list-style-type: none"> 퇴락의 의미를 확장하여 퇴락지구법은 단순한 슬럼철거 이외의 목적에도 적용할 수 있음. 비주거용으로 재개발 토지를 활용할 수 있고, 수용토지를 사적기업이 개발에 활용할 수 있음.
1974*	Parking Sys., Inc. v. Kansas City Downtown Redevelopment Corp., 518 S.W.2d 11(1974)	<ul style="list-style-type: none"> 퇴락지구 지정에 대한 기준이나 가이드라인은 없으며, 연방기준이 지방도시에 구속력을 갖지는 않음.
1976*	Allright Mo., Inc. v. Civic Plaza Redevelopment Corp., 538 S.W.2d 320(Mo. 1976)	<ul style="list-style-type: none"> 퇴락지구 지정이 자의적이거나 허위·공모·부정직에 의해 유도되지 않는 한, 사법심사의 역할은 제한적임.
1977*	People ex rel. City of Urbana v. Paley, 68 Ill. 2d 62(1977)	<ul style="list-style-type: none"> 경제성장을 촉진하기 위해 City of Urbana가 계획한 도시재개발은 공적목적 원칙의 영역 안에 있음. 공익요건의 해방과 경제개발 목적의 수용 정당화를 통한 개인재산권에 대한 주정부 차원의 개입.
1978*	Weehawken Env't Comm. v. Weehawken, 391 A.2d 968(N.J. Super. Ct. Law Div. 1978)	<ul style="list-style-type: none"> 퇴락지구 지정에 공청회 등의 절차가 필요하지만 지구지정을 위한 어떤 명확한 기준이 필요한 것은 아님.
1980	Webb's Fabulous Pharmacies, Inc. v. Beckwith, 449 U.S. 155(1980)	<ul style="list-style-type: none"> 수용조항은 정당보상 없이 정부(국가)가 독단적으로 사유재산을 공공재산으로 전환하는 것을 금지하는 것임.
1981*	Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit, 304N.W.2d 455 (1981)	<ul style="list-style-type: none"> GM 공장부지를 위한 공공수용은 합헌. 공장건설에 따른 조세수입 증가와 취업률 증가는 공익에 해당함. 2004년 미시간주대법원은 이 판결을 뒤집는 판결을 내림. 입법부의 공익 결정에 대한 사법부의 역할은 제한적임. 사유재산의 행정적 몰수를 법원이 승인한 것이라는 강력한 반대이견(Ryan 판사).
1984	United States v. 50 Acres of Land, 469 U.S. 24(1984)	<ul style="list-style-type: none"> 정당보상은 가치평가에 대한 객관적 기준을 요구하며 소유자에 대한 재산의 주관적 가치는 포함하지 않음.
1984	United States v. 50 Acres of Land 469 U.S. 24(1984)	<ul style="list-style-type: none"> 수용재산의 시장가치를 확인할 수 있고, 명백한 부당성이 없을 때는 대체시설 취득비용으로 보상하지 않음. 정당보상은 통상적으로 수용시점의 재산가치로 측정함. 공공서비스를 유지하는 것이 법적인 의무라고 하더라도 정당보상의 측정에서 공적주체와 사적주체에 차이를 두지 않음.
1984*	Columbia County Rural Develop. Autho. and the City of Magnolia v. B.J. Hudgens et al, 283Ark.415, 678S.W.2d 324(1984)	<ul style="list-style-type: none"> 콜롬비아 지역개발공단이 지역주민을 위한 물 공급의 목적으로 사유 토지를 수용하는 것은 공익에 해당함.

표 1 _ 도시개발 관련 공용수용에 대한 미국 연방법원 및 주법원의 주요 판결과 내용(계속)

연도	판결문 출처	주요 내용과 의미
1984	Hawaii Housing Authority v. Midkiff, 467 U.S. 229(1984)	<ul style="list-style-type: none"> 부동산시장의 왜곡과 토지독과점에 기인한 각종 사회적 문제들을 극복하기 위한 것은 정당한 공익. 수용재산이 사적인 수혜자들에게 이전된다는 단순한 사실만으로는 해당 수용이 사적목적만을 위한 수용이라고 볼 수 없음. 일정한 공공목적과 합리적인 관련성을 가지는 한 그 수용은 헌법상의 공공목적에 해당함.
1987*	Tierney v. Planned Industrial Expansion Autho. of Kansas City, 742S.W.2d146(Mo. banc. 1987)	<ul style="list-style-type: none"> 일부 토지가 퇴락조건에 해당하지는 않지만 경제적 재개발사업을 위해서는 수용이 정당함.
1991*	Crestwood Commons Redevelop. Corp. v. 66 Drive-In, 812S.W.2d 903(Mo. App.1991)	<ul style="list-style-type: none"> 토지이용에서 현재의 경제적 과소이용 상황은 퇴락지구를 지정하는 데 기본적인 요건이 될 수 없음.
1995*	American Telephone & Telegraph Co. v. Proffitt, 903S.W.2d309 (Tenn. App.1995)	<ul style="list-style-type: none"> AT&T가 전화케이블 가설을 위해 타인소유 토지의 지상, 지하, 지표를 수용할 수 있는 권한이 있음.
1996*	Stout v. Cty of Durham, 468 S.E.2d 254(121 N.C. App. 716, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> 쇼핑센터 하수시설을 위한 수용이지만 시민일반과 경제발전을 위한 공익에 해당함. 부수적으로 사적편익이 발생한다고 공익이 주목적인 수용권 행사가 부당한 것은 아님.
1997*	CRDA v. Coking, 694 A.2d 192 (N.J. Sup. Ct. 1997)	<ul style="list-style-type: none"> 트럼프 플라자와 카지노 주차장을 위한 애틀랜틱시의 공용수용권 활용에 대한 이익제기. 트럼프 개인의 이익과 시의 이익을 혼동, 법원은 공익이 아니라고 봄.
1998*	Casino Reinvestment Development authority v. Banin, 727 A.2d 102 (N.J. Super.1998)	<ul style="list-style-type: none"> 트럼프 호텔의 건설이 공익에 해당한다고 주장하면서 수용 요청. 제한된 공익목적의 구체적인 실천보장이 없으면 가공의 공익일 뿐이라고 판결. 법원이 수용권의 한계를 인식함.
1998*	Washington State Convention and Trade Center v. Evans, 136 Wash.2d811, 966P.2d1252(1998)	<ul style="list-style-type: none"> 민간자금을 유치하기 위해 일부공간의 매각 또는 임대를 허용하고 있는 컨벤션센터 확장사업은 일부 사적이용이 예상되지만 사업의 전체 공익성격에 비추어 볼 때 공적목적에 해당함.
1998*	County of Riverside v. City of Murrieta, 65Cal.App.4th616(1998)	<ul style="list-style-type: none"> 재산세 미납은 공공서비스 제공비용의 정당화 근거를 약화시키므로 퇴락지구로 지정하는 것이 정당함(공익요건의 구성).
2000*	Adelphia Cablevision Associates of Radnor, L.P. v. Univ. City Housing Co., 755A.2d703(Pa.Super. 2000).	<ul style="list-style-type: none"> 케이블TV서비스 제공 상업회사로서의 위치와 공공서비스 제공자로서의 위치를 비교하여 공용수용 합헌성 판단. 사인에게 공용수용권을 특별 부여한 케이블TV를 위한 입차인 권리에 대한 법은 합헌.
2001*	99Cents Only Stores v. Lancaster Redevelop. Agency, 237F.Supp. 2d 1123(C.D.Cal. 2001)	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 유통업체인 Costco의 요구에 따라 중소유통업체를 제거하기 위한 수용 요구. 한쪽의 사유재산을 다른 한쪽에 넘기려는 노골적인 의도에서 비롯된 것으로 부당함.
2001*	City of Shreveport v. Chanse Gas Corp., 794 So. 2d 962, 973 (La. Ct. App. 2001)	<ul style="list-style-type: none"> 호텔건설 등은 경제발전으로 공적 목적을 만족시키며, 주헌법의 공익 필수성 조건을 만족시킴
2002*	West 41st St. Realty LLC v. New York State Urban Dev. Corp., 744 N.Y.S.2d121(App. Div. 2002)	<ul style="list-style-type: none"> 퇴락지구 철거 후 뉴욕타임스를 핵심임차인으로 하는 재개발계획은 공공목적에 기여. 민간개발업자를 위한 부동산의 수용과 이전은 공익에 기여함.
2002*	Southwestern Illinois Deveopment Authority v. National City Environmental, L.L.C., 768N.E.2d1 (Ill. 2002)	<ul style="list-style-type: none"> 경마장이 비용절감을 목적으로 지방개발공사를 통해 주차장을 확보하기 위해 수용권 발동을 요구함. 공용수용이 공익을 위한 것임을 인정받으려면 수용대상 토지를 일반 공중이 권리를 갖고 이용할 수 있어야 함.
2003*	Bailey v. Myers, 76 P.3d 898(Ariz. Ct.App. 2003)	<ul style="list-style-type: none"> 한 기업을 위해 차량정비업소를 수용하는 것은 공익이 아님. 공익성 판단기준으로 일반 공중의 수용재산 이용가능성, 공공서비스 제공에서 필수적 필요성 기준을 제시함.

표 1 _ 도시개발 관련 공용수용에 대한 미국 연방법원 및 주법원의 주요 판결과 내용(계속)

연도	판결문 출처	주요 내용과 의미
2003*	City of Las Vegas Downtown Redev. Agency v. Pappas, 76 P.3d 1, 12-15 (Nev. 2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노코시사업의 주차장 건설을 위한 수용은 도시경제 활성화와 사업 환경, 방문객의 환경을 제고하기 때문에 공익에 해당함. • 퇴락지구는 물리적·사회적·경제적 관점에서 정의할 수 있으며, 시당국이 충분한 증거를 제시하면 지구지정은 사법심사 대상이 아님.
2004*	County of Wayne v. Hathcock, 471 Mich. 445, 684 N.W.2d 765(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 업무과학기술단지 조성의 경제적 이익은 공익에 해당하지만 수용요건을 충족시키지 못함. • 헌법상 공익요건은 공적 필요성의 긴급성, 사적체제로 재산권 이전 후 공적 감독체제의 확보, 사적이익의 부수가 아니라 독립적 공익확보 등의 요건을 충족시켜야 함. • 1981년 같은 미시간주대법원의 Poletown 판결을 번복한 판결.
2005	Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469(2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익은 일반 공중에 의한 사용이 아니라 공공목적에 의미하는 것. • 경제개발을 촉진하는 것은 정당한 공익에 해당하며, 민간에 의한 도시재개발사업도 공익에 해당함. 공적목적은 정부기관보다 민간기업이 더 잘 달성할 수 있을 것임. • 경제개발 목적의 수용에 대해 연방대법원 내부에서 전례 없이 큰 이견을 보였고, 전 미국의 비상한 관심을 끈 사건임.
2006*	City of Norwood v. Horney, 853N.E.2d1115(Ohio, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 지역사회에 경제적 편익을 제공할 수 있다는 사실만으로는 공익요건을 충족시키지 못함. • Kelo 사건 이후 주 차원에서 처음 이루어진 경제개발 관련 공익 판단 판례임. 입법부 존중주의를 반드시 따를 필요는 없음.
2008	Goldstein v. Paracki, 516 F.3d 50(2d Cir. 2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익요건을 강화하는 주된 기제는 유권자에 대한 정치적 관료의 책무이지 연방법원의 심사대상은 아님
2009*	Goldstein v. New York State Urban Development Corp. 921 N.E.2d 164(N.Y. 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산개발업자의 뉴저지 네츠 농구팀 경기장과 고소득층 주택건설 사업을 위한 재개발사업. • 사적수용 조건을 협소하게 해석하여 퇴락지구 수용을 남용함.
2010*	Kaur v. New York State Urban Development Corp.933 N.E.2d 721 (N.Y. 2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 서부 할렘지역으로의 콜롬비아대학교 확장사업을 위한 수용권 행사는 정당함. • 경제적 정체상태의 지역은 모두 퇴락지구로 지정하여 강제수용할 수 있는 길을 열었다는 비판.

주: 1) 본 판례사례에는 규제적 수용과 정당보상 관련 판례는 포함하지 않았음.

2) *는 주법원에서 이루어진 판결이고, 나머지는 연방법원의 판결임.

3) **는 탈산업화 과정에서 비어 있거나 버려져 과소 이용되는 산업용 건물 및 설비, 기타 관련 산업가능 및 지역을 말함. 이러한 퇴락지구는 부지 자체와 주변 부동산에 사회·경제·물리·환경적 영향을 미치는 지역이라고 볼 수 있음. 공간적으로는 도심 부 지역만이 아니라 도시 주변부의 공업단지나 교외지역에도 분포하고 있음. 퇴락지구 및 관련 용어에 대한 자세한 논의와 정리는 김용창(2012)을 참조.

자료: 미국 연방대법원 및 주대법원, 판례정보 제공서비스 기관의 판례원문 및 주문 자료를 바탕으로 필자가 직접 정리하여 작성함. 미국 연방대법원, 주법원의 판례원문 및 주문 제공기관은 다음을 참고할 수 있으며, 이들 판례정보기관을 통해 판례원문과 주문을 열람할 수 있고, 공용수용 관련 쟁점사항을 확인할 수 있음.

- 4LAWSCHOOL: www.4lawschool.com
- Case Briefs: www.casebriefs.com
- Case law by topic: www.art1ce.org/categ.p?c=Case law by topic.
- Casebook Notes: lawschool.mikesheet.com/property/index.html.
- FedLaw: www.thecre.com/fedlaw/default.htm.
- FindACase: il.findacase.com
- FindLaw Cases and Codes: www.findlaw.com/casecode
- Justia US Law: law.justia.com/cases
- LEAGLE: www.leagle.com/.
- Legal Information Institute: www.law.cornell.edu
- LexisNexis Academic: www.lexisnexis.com/hottopics/lnacademic
- onecle: law.onecle.com/ussc/index.html.
- Online Legal Research: Beyond LexisNexis & Westlaw: libguides.law.ucla.edu
- Supreme Court of the United States: www.supremecourt.gov
- The Founders' Constitution: press-pubs.uchicago.edu/founders
- The Institute for Justice: www.ij.org
- U.S. Supreme Court Media OYEZ: www.oyez.org
- Westlaw: store.westlaw.com/default.aspx.

www.kci.go.kr

첫 번째는 공익이란 ‘공공소유(public ownership)’를 의미한다고 보는 것으로, 늘 가장 좁은 의미의 해석으로 받아들여진다. 정부는 사유재산을 공공소유로 이전할 수 있다(도로, 병원, 군사기지 등)는 관점이다. 그러나 19세기 초 이래 민영철도회사 등과 같은 사기업에 공용수용권을 부여하면서 완전한 공익의 정의로서 공적소유 기준을 유지할 수 없게 되었다.

두 번째는 공익을 문자 그대로 ‘공중에 의한 사용(use by the public)’, 일반 공중의 ‘공적 접근(public access)’으로 정의하는 것이다. 이러한 정의에서는 수용 이후 재산의 소유권은 의미가 없고, 중요한 판단기준은 해당 재산이 권리 차원에서 일반 공중에게 개방되어 있는가 여부다. 정부가 사유재산을 수용하여 공중이 이용할 수 있는 재산(철도, 공공시설, 경기장 등)을 만드는 사적주체에 이전할 수 있다는 관점이다. 이러한 기준 역시 좁은 의미의 공익개념으로 볼 수 있으며, 연방대법원의 경우 1920년대에 이미 연방헌법의 기준으로는 사용하지 않았다.⁹⁾

세 번째는 가장 넓은 의미의 공익개념으로, 공익을 ‘공적목적’ 또는 ‘공적편익(public purpose or benefit)’을 의미하는 것으로 해석하는 입장이다. 앞의 두 관점이 공익의 범위를 지나치게 제한하여 비현실적이기 때문에 공공선 또는 일반복지를 촉진하거나 일반적인 공적편익을 보호하기 위해 사유재산 수용을 허용할 수 있다는 것이다.¹⁰⁾ 20세기 이래 미 연방대법원은 통상 이 관점을 지지하고 있으며, 지금까지 가장 지배적인 관점이다. 공적 이해관계에

따른 정당성이 있으면 어떤 목적으로라도 사유재산을 수용할 수 있기 때문에 잠재적으로는 공용수용 권력에 제한이 없게 된다. 특정한 사회문제를 해결하는 데는 재산권의 강제적 이전이 최선의 방책이라는 사고다.

2. 도시개발 관련 판례에서 공익관점의 변화

19세기 후반과 20세기 초반의 미국 연방대법원과 대다수 주법원은 공적소유 또는 공적접근을 요구하는 공익정의를 선호하여 사인을 위한 수용이 부수적인 공익을 가져온다 하더라도 공익조항 또는 적법절차 조항에 위배된다고 판결하였다. 그러나 19세기 중후반에 이르면 산업 및 기술발전에 따라 민간기업들이 점차 자신들 고유의 목적을 위해 재산을 수용할 수 있는 권한을 추구하기 시작하였고, Holmes 대법관이 이끄는 연방대법원은 공익개념을 확장하여 공공에 의한 실제적 사용을 요구하였던 이전의 해석을 파기하였다. 예컨대 1896년 Fallbrook Irrigation District v. Bradley 사건에서 연방대법원은 입법자가 생각할 수 있는 공적 목적을 가정하는 것으로만 공익조항을 해석하였고, 공익판단에 대한 입법부의 결정을 사법부가 존중하여야 한다고 선언하였다. 그리고 2차 세계대전 후 연방대법원은 공익에 대한 입법적 결정은 사법적 검토(판단)를 배제한다고 제시함으로써 공용수용의 활용에 대한 모든 사법적 제한을 포기하였다 (Fischel, 2004; Kelly, 2006).¹¹⁾

8) 공익의 의미의 시간적 변화를 기술한 최근의 판례로는 City of Norwood v. Horney, 853 N.E.2d 1115 (Ohio, 2006) 참조. 그리고 미국 공용수용에서 공익개념의 역사를 간략하게 정리하면서 각 유형별로 판례사례를 들어 설명한 유용한 문헌으로는 Cramer(2004), Kelly(2006)를 참조할 수 있으며, 본 논문에서 관련 판례사례에 대한 자세한 내용은 제4장에서 다룸.

9) 사유재산에 대한 수용은 공익을 위해서만 가능하므로 특정인의 이익을 위해서는 이루어질 수 없다고 하고, 공익의 의미를 공중에 의한 사용을 통한 공공의 이익증진이라는 개념으로 이해한 판례로는 1875년 Kohl v. U.S., 91 U.S. 367(1875), Missouri Pac. Ry. Co. v. State of Nebraska(1896), Brown v. United States(1923) 등을 들 수 있음.

10) 법원은 특정 상황에서 특정한 필요성을 충족시킨다면 비록 수용을 통해 그 재산을 사적으로 사용할 예정이라고 하더라도 공공목적에 기여하는 수용이기 때문에 합헌으로 해석하는 것임. 이러한 입장에서 이루어진 연방대법원의 대표적인 3대 판결이 1954년 Berman 사건, 1984년 Hawaii Housing Authority 사건, 2005년 Kelo 사건 판결임.

20세기 들어 1954년 *Berman v. Parker*(이하 'Berman') 사건, 1984년 *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* 사건에¹²⁾ 대한 연방대법원의 독창적인 판례는 도시 재개발과 사회적 해악의 제거를 위해서는 사익을 위한 공용수용도 합헌이라고 판결함으로써 연방대법원 판결역사에서 획기적인 전환점을 마련하였다. 공익에 대한 거의 무제한적 의미를 부여했을 뿐만 아니라 그러한 행위가 공공복리 차원에서 수행되는지 여부에 대한 법원의 검토(판단)에 대하여 아주 제한적인 역할만을 주장하였다(Durham, 1985; Kelly, 2006). 이 두 사건을 계기로 연방대법원의 판결은 공용수용 요건으로서의 공익의 의미가 공적소유나 공중에 의한 사용으로부터 공공목적 또는 공공이익을 뜻하는 것으로 그 의미와 적용범위가 완전하게 이동하였다(Schultz, 1992). 그 결과 경제적으로 이익이 있다고 고려되는 모든 사업을 위해 공용수용권을 자주 사용하고, 실무적인 차원에서는 공익개념이 좀 더 모호한 의미의 공적편익을 뜻하는 것으로 변했다. 2005년 *Kelo v. City of New London*(이하 'Kelo') 사건에서 판결문을 작성한 주심인 Stevens 대법관은 연방대법원에서 일반 공중을 위해 수용재산을 사용해야 한다는 '말 그대로의 공익개념'은 오래전에 버렸으며, 공적목적 또는 공적편익이면 충분하다고 기술하였다(Staley and Blair, 2005; Oswald, 2008; 2011).

이상과 같이 미국에서 공익개념 해석의 가장 큰

특징은 좁은 의미의 공익개념에서 사적이익을 위한 개발을 포함하는 넓은 의미의 공익개념으로 진화했다는 것이다. 이러한 변화는 복지국가로서의 국가성격에서 경제성장을 중시하는 통상주의 국가, 기업가주의 국가로의 국가성격 변화가 법원 판결에 반영된 것이기도 하다. 수정헌법 제5조 수용조항의 목적은 공익 없는 수용을 금지하는 것이지만 공익개념의 확장적 해석은 사실상 모든 것을 공익으로 인정하면서 사문화된 논거나 허구적 원칙으로 전락할 가능성을 내포하고 있는 것이다.¹³⁾

그 결과 오늘날 미국 법학계에서는 공용수용에 대한 헌법적 견제장치 가운데 하나인 공익요건 조항이 사익을 위한 무분별한 개발에 아무런 균형과 견제기능을 수행하지 못한다는 비판이 주류를 이룬다(Kotlyarevskaya, 2006).

이처럼 공익해석을 확장하면서 수용재산을 이전 받은 사적주체가 나중에 실제로 공익을 위해 사용하는지의 문제, 즉 공익성의 실제적 실현문제가 공익요건 구성의 쟁점으로 대두하게 되었다. 이와 관련하여 Kelo 사건의 2심 판결인 코네티컷주대법원은 사적경제개발을 진정한 공익목적과 구분하는 흥미로운 기준을 제시하였다. 하나는 전통적 공용수용은 늘 즉각적이거나 합리적으로 예측 가능한 공적편익이 뒤따른다는 것이며, 다른 하나는 전통적 수용에서 파생하는 공적편익은 전형적으로 수용당사자의 행위로부

11) *Fallbrook Irrigation District v. Bradley*, 164 U.S. 112(1896). 20세기 초 판례 가운데 보편적 사법심사기준으로서 일반 공중에 의한 사용 기준이 불충분하다는 또 다른 판결로는 다음을 참조, *Mt. Vernon - Woodberry Cotton Duck Co. v. Ala. Interstate Power Co.*, 240 U.S. 30(1916); *Strickley v. Highland Boy Gold Mining Co.*, 200 U.S. 527(1906). 2차 세계대전 후인 1946년 *United States ex rel. Tenn. Valley Auth. v. Welch*, 327 U.S. 546(1946) 판결에서는 어떤 유형의 수용이 공익에 해당하는지 판단하는 것은 의회의 기능이며, 그 수용을 수행할 수 있는 권한을 부여받는 기관이 완전한 범위의 법적 권위를 행사하는 것이라고 판결함.

12) *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229(1984). 사익을 위한 공용수용 관련 판결에서 가장 많이 인용되는 판례 가운데 하나임. 하와이 입법부는 토지독과점의 병폐를 해소하기 위한 토지개혁법(Land Reform Act of 1967)을 제정하고, 토지소유자로부터 주거용 토지를 수용하여 거주 임차인에게 배분할 수 있도록 정당보상하의 강제수용권을 부여함. 이 판결에서 연방대법원은 수용재산을 사적인 수혜자에게 이전한다는 단순한 사실만으로는 사익을 위한 수용이라고 볼 수 없다고 함.

13) 연방대법원 판례에서 공익 없는 수용 금지원칙은 일찍 정립되었음. 즉 한 사람의 재산은 설령 보상이 있더라도 다른 사람의 편익을 위해서는 수용할 수 없다는 것임. 이러한 판결로 *Missouri P. R. CO. v. Nebraska*, 164 U.S. 403(1896), *City of Cincinnati v. Vester*, 281 U.S. 439(1930), *Thompson v. Consolidated Gas Utilities Corp.*, 300 U.S. 55(1937)가 있음.

터 나온다는 것이다.¹⁴⁾

이와는 대조적으로 민간경제개발을 위한 수용은 제시된 도시계획 목적의 달성 여부를 사전에 확인할 수 없고, 실제 개발을 위해서는 민간개발업자에게 소유권을 다시 이전하기 때문에 최초 수용당사자의 행위와 분리된다는 측면에서 차이를 보인다는 것이다.

IV. 연방과 주 대법원의 수용 및 공익조항 판결 논리와 변화

1. 일반 공중에 의한 사용으로서 공익개념과 사익을 위한 수용제한

앞서 언급한 대로 미국 연방대법원의 초기 판결은 공용수용을 위한 공익요건은 일반 공중에 의한 수용재산의 사용을 의미하였다. 이러한 요건을 갖추지 못한 수용은 위헌이라는 것이다. 미국에서는 1798년 *Calder v. Bull* 판결을 통해 일찍부터 개인재산을 수용하여 다른 개인에게 이전하는 것은 이성과 정의에 반하는 것이며, 자연법적 정의(natural justice)에 어긋나는 입법행위는 금지해야 한다는 선례를 확립하였다.¹⁵⁾

이러한 정신은 200여 년 후 사익을 위한 수용에 대해 합헌판결을 한 2005년 *Kelo* 사건에서 그러한 수용이 위헌이라는 반대의견을 제출한 O'connor 대

법판에까지 그대로 이어진다.

그러나 연방대법원이 이 문제에 본격적으로 개입하기 시작한 것은 식민지시대와 독립혁명을 거치면서 이른바 '제분소법'(Mill Acts)을 중심으로 사적 이익을 위한 공용수용이 증가하면서부터다. 이때부터 연방법원은 연방정부가 공용수용권을 갖는다고 선언하고, 그동안의 주법원 판례들을 참조하여 수정헌법 제5조의 공익조항 구성요건을 개발하기 시작하였다(Meidinger, 1980).

1848년 *West River Bridge Co.* 사건에서¹⁶⁾ 프랜차이즈를 소멸시키는 수용권의 행사가 계약조항을 위반하지 않는다는 판결에 동의하면서도 별도의견을 제출한 McLean 판사는 사인으로부터 재산을 수용하여 다른 개인에게 이전하는 수용은 위헌이며, 수용권 행사를 위한 공적목적은 단순히 사창해서는 안 된다고 주장하였다. 마찬가지로 *Woodbury* 판사는 공용수용권이 모든 종류의 공익을 위해 존재한다는 사고는 너무 넓은 의미에서 공익을 판단하기 때문에 남용의 소지가 있다고 밝히고, 공중이 권리를 갖는 공익개념을 제시하였다.¹⁷⁾

그리고 1896년 연방대법원은 상업용 곡물엘리베이터 건설을 위해 사적이해당사자에게 토지소유권이전을 시도한 *Missouri Pac. Ry. Co. v. State of Nebraska* 사건에서 자유정부의 기본 원칙은 개인자유와 사유재산의 권리를 신성하게 여기는 것이라는 1829년 판

14) 코네티컷주대법원 판결에서 전자의 사례로는 도시개발사업 대상 지역 거주자의 재입주, 불량구조물의 철거 즉시 이루어지는 부동산 수용을 들고 있음. 후자의 사례로는 주택공사의 소유권을 임대인으로부터 임차인에 이전시킴으로써 성취되는 공적편익, 재개발기관이 수용 부동산의 낙후상태 및 불량구조물을 철거함으로써 달성되는 공적편익, 사유재산소유자가 지역사회 주민의 공식을 뺀 제분소를 운영하면서 성취되는 공적편익 등을 들고 있음. 이러한 사례는 실제 역사적 사례에 근거하며, 자세한 판결내용은 *Kelo v. City of New London*, 268 Conn. 1, 843 A.2d 500(2004) 참조.

15) *Calder v. Bull*, 3 U.S. 386(Dall.)(1798). 이 판결에서 A의 재산을 수용하여 B에게 주는 법률을 만들 수 있도록 하는 따위의 권한을 인민이 입법부에 위탁하는 것은 모든 이성과 정의에 반하는 것이며, 자연법적 정의의 사상은 고정된 기준이 있는 것은 아니지만 이러한 정의에 반하는 입법 활동을 피해야 한다고 함. 미국 정부의 순수한 정신이자 본성은 이러한 입법행위를 금지하는 것이고, 법과 이성의 보편원칙은 그러한 권력을 금지하는 것이라고 주장함.

16) 이 사건에서 버몬트주는 한 개인단체의 토지를 수용하여 그 토지의 사용에 전혀 변화를 주지 않고 다른 개인단체에게 이전할 수 있는 권한이 있다고 주장함.

결을¹⁸⁾ 참조하면서 어떤 개인이나 회사의 사유재산을 다른 주체의 사적이용을 위해 소유자의 동의 없이 수용하는 것은 적법절차가 아니며, 수정헌법 제14조를 위반한 것이라고 판결하였다(Meidinger, 1980; Oswald, 2011).¹⁹⁾

공용수용의 정당화 요건으로 공익을 일반 공중에 의한 사용으로 한정하는 연방대법원의 견해, 즉 협의의 공익해석 관점은 20세기 초중반까지 이어졌다. 1923년에는 도시에서 민간부문의 상업발전이나 그로부터 도시가 얻을 수 있는 부수적 이익은 모두 수용절차를 정당화할 수 있는 공익요건을 구성하지 못한다면서 역시 공익에 대한 협의의 관점을 지지하였다.²⁰⁾

앞서 공익개념의 변화에서 살펴본 것처럼 20세기 중반 이후에는 사익을 위한 경제개발 목적의 공용수용이 광범위하게 전개된다. 그러나 이런 상황에서도 여전히 사익을 위한 수용을 제한하는 판결이 적지만

계속 이어진다. 대표적으로 일리노이주는 순전히 경제개발만을 위한 사인 수용(public-private takings)을 허용하지 않는 주라고 할 수 있다. 2002년 한 경매장이 주차장 확장을 위해 일리노이개발공사를 통한 공용수용권 이용을 요구하였다. 이에 대해 일리노이주대법원은 수용이 공익을 위한 것이라고 인정받기 위해서는 해당 토지를 일반 공중이 권리를 갖고 이용할 수 있어야 한다고 판결하였다. 단순한 공적 편익이 아니라 공중에 의한 사용개념으로 공익을 좁게 해석한 것이다.²¹⁾

유사하게 한 기업이 조그만 가족기업을 수용하려는 사건에 대해서 애리조나주 항소법원은 일반 공중의 이용이나 공공서비스에 필수적인 것이 아니라면 사적이용을 위한 수용에 해당하기 때문에 무효라고 판결하였다.²²⁾

2004년에는 연방대법원 판결이 아니면서도 경제개발 목적의 공익 정당화에 지대한 영향을 미쳤던

17) West River Bridge Company v. Dix 6 Howard 529(1848) 사건은 1795년 유료다리 건설 및 운영을 위해 100년간의 배타적 프랜차이즈를 부여한 다리에 1843년 정당보상을 지불하고 공익을 위해 그 다리를 수용한 사건임. 추가 정당보상을 지불하면 다른 모든 재산과 마찬가지로 유료다리 프랜차이즈를 수용할 수 있다는 것이며, 공공복지를 촉진하기 위해 공용수용을 광범위하게 사용할 수 있다는 해석을 냈음. 이 사건의 별도의견에서 McLean은 “버몬트주가 사건 대상인 유료다리를 수용하여 같은 특허(허가) 또는 다른 특허(허가)를 통해 다른 개인에게 이전한다면 논쟁의 여지가 있고, 이러한 수용은 추가할 수 없다. 사실상 A로부터 재산을 수용하여 B로 이전하는 것이 될 것이다. 수용권의 행사를 위한 공적목적은 실제적이거나만 하고 단지 사정해서는 안 된다”고 주장함. Woodbury 역시 판결에 동의하면서 별도의견을 통해 “공용수용권은 모든 종류의 공익을 위해 존재한다는 원칙, 필요성은 없지만 단순 편익을 제공하기 위해 이용할 수 있다는 원칙은 명백히 유지될 수 없다. 이러한 원칙은 너무 넓어서 남용의 소지가 있다. (중략) 개인이나 공중이 사설도로, 제분소, 제조공장으로부터 광범위하게 편익을 볼 수 있다는 것은 사실이지만 이러한 편익은 공중이 권리를 갖지 않는 한 기술적으로나 실제적으로나 공익이 될 수 없다”고 주장함.

18) Wilkinson v. Leland, 27 U.S. 2 Pet. 627(1829) 판결에서 연방대법원은 다음과 같이 주장함. “정부는 재산권을 오로지 입법부의 의지에 달려 있는 것이라고 마음대로 간주할 수 없다. 자유정부의 근본적인 금언은 개인적 자유와 사유재산의 권리를 신성한 것으로 간주하도록 요구하는 것이다.”

19) 사익을 위한 수용이 수정헌법 제14조 위반이라는 판결은 Missouri Pac. Ry. Co. v. State of Nebraska, 164 U.S. 403(1896)을 참조할 수 있음. 당시의 유사 판결로는 Fallbrook Irrigation Dist. v. Bradley, 164 U.S. 112(1896), Chicago, Burlington & Quincy R. R. Co. v. City of Chicago, 166 U.S. 226(1897)을 참조.

20) 이에 대한 연방대법원 판결문은 Brown v. United States, 263 U.S. 78(1923)을 참조.

21) Southwestern Illinois Development Authority v. National City Environmental, L.L.C., 768 N.E. 2d1(III, 2002). 대중들이 많이 이용하는 경매장 측에서 주차장 확보를 위해 인접한 재활용공장을 수용하려고 한 사건임. 일리노이개발공사를 통한 수용방법이 비용이 적게 든다고 판단하여 수용을 요구한 것인데, 일리노이주대법원은 이 수용은 일리노이주헌법뿐만 아니라 연방헌법을 위반한다고 보았고, 수용대상 토지가 퇴락하지도 않았다고 판단함.

22) Bailey v. Myers, 76 P.3d 898(Ariz.Ct.App. 2003). 애리조나주 Mesa시가 토지가치 상승, 고용 및 조세수입의 증가라는 경제적 공익 목적을 들어 가족기업인 차량정비업소를 수용하려는 것에 대해 사실상 다른 기업을 위한 수용이라고 본 것임. 법원은 공익성 판단 기준으로 일반 공중의 수용재산 사용가능성, 공공서비스 제공에서 필수적 필요성이라는 두 가지 요건을 제시함.

1981년 미시간주대법원의 Poletown 판결을 스스로 뒤집은 County of Wayne v Hathcock 판결이 이러한 관점이 이어간다. 이 판결은 공용수용의 적절성 판단에서 고도의 공공필요성, 수용 후 재산에 대한 공공감시, 사적주체의 이해관계에 따른 것이 아닌 독립적인 공적 중요성 등의 조건을 제시하였다. 즉 민간기업 활동의 부수적 결과로서 공익이 아니라 본래 목적 자체가 공익일 것을 요구했다고 해석할 수 있다.²³⁾

그리고 이듬해 미국 전체의 이목을 집중시킨 2005년 Kelo 사건에서 연방대법원이 경제개발 목적의 수용이 공익에 해당한다고 판결한 이후 주대법원 차원에서 처음으로 광의의 공익해석에 제동을 건 판결이 City of Norwood v. Horney 사건이다.²⁴⁾ 이 판결에서 오하이오주대법원은 만장일치로 경제적 요인들은 사유재산을 수용할지 여부를 결정할 때 고려할 수 있겠지만 그 수용이 정부 및 지역사회에 경제적 편익을 제공할 수 있다는 사실만으로는 오하이오주헌법의 공익요건을 충족시키지 못한다고 판결하였다. 강제수용권 행사로 불안을 느낀 토지소유자의 권리를 보호하는 판결이다. 2004년 County of Wayne 사건을 인용하여 공익의 판단은 공적소유, 공공접근성, 공적목적 등을 종합적으로 고려해야 한다고 결정하였

다. 그리고 연방대법원과 일부 주대법원에서 일반경제개발이 공적사용에 해당한다고 판결하는 것은 입법부의 결정을 법원이 인위적으로 존중한 것에 지나지 않으며, 그러한 입법부 존중주의를 반드시 따를 필요는 없다고 하였다.

2. 경제개발 목적의 공익개념 인정과 사익을 위한 수용확대

경제개발 목적의 사익을 위한 수용은 미국 건국 전후 제분소법 시대로 거슬러 올라간다. 그러나 본격적인 판결은 20세기 이후에 나타난다. 연방대법원은 1905년 Clark v. Nash 사건에서 다른 판결과는 달리 공익의 정의는 수용대상지역의 기후 및 지리적 환경에 따라 달라진다는 독특한 판결을 통해 사인을 위한 수용을 인정하였다.²⁵⁾

그리고 1916년 일반운송업자를 위한 사유재산의 수용과 이전을 허용하는 것은 주권에 속한다고 보아 광의의 공익조항 해석을 인정하였고, 이후 1923년 공익조항 해석은 현재 수요뿐만 아니라 미래의 수요도 고려해야 한다면서 이러한 해석을 다시금 확인시켰다.²⁶⁾

23) County of Wayne v Hathcock, 471 Mich 445(2004) 판결은 미시간주대법원 판결로, 전형적인 경제적 공익논리를 반복한 판결임. 첨단업무과학단지를 건설하려는 Wayne 카운티의 개발사업은 사적이익의 부수적인 것으로 공익이 아닌 독립적인 공적 이익요건을 충족시키지 못하기 때문에 주헌법을 위반한다고 판결함.

24) City of Norwood v. Horney, 853 N.E.2d 1115(Ohio, 2006). City of Norwood는 2003년 민간개발회사(Rookwood Partners, Ltd.)와 재개발계획을 체결하고 200가구 이상의 아파트, 50만 평방피트 이상의 업무단지 및 두 개의 주차시설 건설을 추진함. 개발회사는 수용에 반대하는 토지에 대해 공용수용권을 요청하였고, 시의회는 해당 지역이 퇴락지구에 해당한다는 것을 확인하고 시장의 토지수용권 행사를 승인함.

25) Clark v. Nash, 198 U.S. 361(1905) 판결에서 자신의 토지나 광산을 위해 용수를 구득할 목적의 사인수용을 허용할지 여부(공익을 위한 수용 여부)는 해당 주의 환경에 따라 달라진다고 함. 기후와 토양의 차이에 따라 필연적으로 상이한 법을 만들게 되며, 한 개인이 용수권에 입각하여 자신의 농지 관개를 위해 타인토지에 대해 보상을 하고 타인 토지를 수용하는 것은 합헌이라는 것. 유타주와 같은 건조지역은 물이 풍부한 지역과 다르기 때문에 수용대상 지역의 지리적 환경을 고려해야 한다는 것임.

26) 1916년 Mount Vernon-Woodberry Cotton Duck Co. v. Alabama Interstate Power Co., 240 U.S. 30(1916) 판결에서 연방대법원은 공용수용권만이 사적주체, 종종 공공의 이용을 위해 해당 재산을 이용할 수 있게 하는 일반 운송업자에게 사유재산의 이전을 허용할 수 있도록 주권에 부여하였다고 판결함. 그리고 1923년 Rindge Co. v. County of Los Angeles, 262 U.S. 700(1923) 판결에서는 전체 지역사회가 공익을 구성하기 위해 모든 개선에 직접적으로 향유하거나 참여하는 것은 본질이 아니라고 하면서 공용수용 대상 재산의 공익적 필요성 여부는 현재와 미래를 모두 고려해야 한다고 판결함.

1940년대에 이르면 공익에 대해서는 전술한 것처럼 두 가지의 다른 해석이 공존한다. 하나는 협의의 공익관점으로 수용재산을 일반 공중이 사용, 점유, 향유할 수 있어야 한다는 것이고, 다른 하나는 광의의 관점에서 수용재산이 공적편익을 제공한다면 정당하다는 것이다. 그 당시 다수의 주법원이 전자의 해석을 채택했다(Columbia Law Review, 1946).

공존의 시대를 넘어 공익조항에 대한 현대적인 광의의 해석을 더욱 부채질한 것은 1940년대와 1950년대에 활발하게 펼쳐진 도시재개발사업이다. 도시재개발은 공익조항에 대한 광의의 해석, 그에 따른 경제개발 목적의 공용수용 확대와 사회적 약자의 재산권 차별화 등을 촉발하면서 도시공간의 개발 못지 않게 사법제도의 변혁을 가져왔다. 이러한 변화를 유발한 판결들은 연방대법원, 주법원을 가리지 않고 광범위하게 이루어졌다. 공익요건의 해방은 곧 경제적 활성화(회생)를 위한 수용의 정당화로 연결되었다(Jones, 2000; 김용창, 2012).²⁷⁾

이 가운데 사유재산권에 대한 주정부 개입의 판도라 상자를 열고, 도시재개발 및 사익을 위한 공용수용의 정당화 기능을 수행한 대표적인 판결이 Berman v. Parker 사건이다.²⁸⁾ 이 사건에서는 강제수용을 통해 취득한 부동산이 다른 사적주체에게 이전됨에도 불구하고 공익에 기반 한 사적수용, 즉 공적 사인수용(public-private takings)²⁹⁾을 인정하였다. 이 사건

을 계기로 특히 도시재개발에서 사실상 모든 사업을 공익으로 인정할 수 있는 경제개발 목적의 공익인정과 사익을 위한 공용수용이 활발하게 이루어졌다. 이 때문에 현실에서 직면하는 다양한 공용수용이 공익요건을 결여하기 때문에 정당성이 없다는 피수용자들의 이의제기는 사실상 효력을 발휘하지 못하게 되었다.

도시쇠퇴 현상을 해결하고, 퇴락지역을 제거하려는 시정부들의 도시재개발 프로그램을 놓고 많은 주법원들이 연방대법원의 Berman 판례를 따라 사인 또는 사익을 위한 공용수용의 활용을 인정하였다. 나아가 낙후나 퇴락의 징후가 없더라도 단지 경제개발을 촉진할 수 있다는 사업을 포함하고자 공익의 정의를 확장하였다.³⁰⁾

이러한 입장은 1981년 Poletown Neighborhood Council v. Detroit 사건 판결에서 정점을 이루었고, 이 판결은 연방대법원 판결이 아님에도 현대에서 공익을 정의하는 가장 영향력 있는 판결이 되었다. Poletown 판례를 따라서 다시 한 번 대다수 법원들이 유사한 방식으로 자신의 주헌법을 해석하였고, 공익을 공적목적으로 간주하였다. 결과적으로 주 및 연방 법원은 대부분의 프로젝트에 대해 사인이 비록 일차적 편익을 받는다고 하더라도 공익으로 간주한다는 것을 확립하였다(Kelly, 2006).³¹⁾

이러한 경향은 1990년대 이후에도 지속되었다.

27) 예컨대 일리노이주대법원은 People ex rel. City of Urbana v. Paley, 68 Ill. 2d 62(1977) 판결에서 경제성장을 촉진하기 위한 도시재개발에서 공용수용은 공적목적 원칙에 해당한다고 판결함.

28) Berman v. Parker, 348 U.S. 26(1954). 이 판결에서는 공공복지개념은 입법적으로 허용 가능한 모든 목적을 달성할 수 있을 정도로 공용수용을 인정할 만큼 넓고 포괄적이라고 판결함.

29) 공적 사인수용은 공익을 위해 정부가 공용수용권을 행사하여 사유재산을 취득하지만 실제로는 소유권 또는 배타적 이용권이 다른 사적주체에게 이전되는 경우를 말함(Scott, 2003).

30) 예컨대 1977년 People ex rel. City of Urban v. Paley, 368 N.E.2d 915(Ill. 1977) 판결에서 공적목적은 더 이상 범죄, 공실, 물리적 퇴락처럼 바람직하지 못한 생활환경을 창출하거나 공중보건을 위태롭게 하는 경우의 영역에 한정되지 않으며, 상업적 성장의 촉진과 경제정체의 치유영역까지 확장된다고 함. 그리고 City of Shreveport v. Chanse Gas Corp., 794 So. 2d 962(La. Ct. App., 2001) 판결은 Berman 사건을 인용하면서 컨벤션센터, 본사, 호텔 형태의 개발은 경제발전으로 공적 목적을 만족시키며, 주헌법의 공익 필수성 조건을 충족시킨다고 결론을 내림.

1998년 워싱턴주 컨벤션센터는 민간자금을 조달하기 위해 민간매각 또는 공간임대를 추진한 확장계획에 근거하여 공용수용권을 이용하였다. 여기서 쟁점은 수용재산의 부분적인 사적이용이 예상될 때 수용권이 적법한가였으며, 주대법원은 이 사업의 전체적인 공적 성격에 비추어 볼 때 사적이용은 부수적이기 때문에 공적목적에 부합한다고 보았다.³²⁾

1996년에는 노스캐롤라이나주 항소법원이 쇼핑센터를 위한 하수시설 확장 목적의 수용에 대해서 부수적으로 사적편익이 발생할 수 있다는 사실 때문에 공익이 주목적인 수용권 행사가 부당하지 않다고 주장하였다. 쇼핑센터를 위한 시설이지만 하수시설의 공급은 경제발전과 성장에 필수적이며, 지역사회와 시민일반에 편익을 주고, 이러한 서비스는 정부의 도움 없이는 공급할 수 없다고 본 것이다. 수용결정을 인정하면서 법원이 공익판단에서 사적이익의 부수성 여부를 고려한 점이 특징이다.³³⁾

그리고 라스베이거스시는 카지노 주차장을 확장

하기 위해 임대수입으로 살아온 미망인의 토지를 수용하려고 하였다. 2003년 네바다주대법원은 주차장 건설이 도시 방문객과 사업자에게 좋은 환경을 제공하고, 미망인의 건물은 퇴락상태에 있어 퇴락지구를 제거하는 것 역시 공익에 해당하기 때문에 강제수용이 합헌이라고 판결하였다. 퇴락지구 판단의 경우는 시 재개발국이 50개의 충분한 증거를 제시했기 때문에 사법적 심사의 대상이 아니라고 결론을 내렸다. 실제로는 사적주체인 카지노컨소시엄을 위해 건물을 수용한 것으로, 사익을 위한 수용의 대표적인 사례로 꼽힌다. 디트로이트시에서도 카지노 주차장 건설을 위해 공용수용권을 활용하였다.³⁴⁾

도시재개발 이외에도 케이블TV 서비스 제공 등과 같은 공공서비스를 민간사업자가 제공하는 경우, 공용수용권의 사인특허는 일반적인 사익을 위한 도시개발과는 다른 것이라는 판결 역시 이 시기에 이루어졌다.³⁵⁾

미국 연방대법원 판결 역사상 가장 큰 논쟁을 유

-
- 31) *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, 304 N.W.2d 455(1981). 이 사건은 유명 자동차 회사인 GM 공장부지 확장에 필요한 토지를 확보해주지 않으면 디트로이트시의 GM 공장 전체를 폐쇄하겠다는 협박에 공용수용권을 발동한 사건임. 미시간주 대법원은 시의회가 조세 수입증대와 취업률 상승이 시를 이롭게 한다고 결정했기 때문에 공익요건에 부합한다고 판결하였고, 일단 입법부가 어떤 활동을 공익을 위한 것이라고 결정하면 법원의 역할이란 제한적일 수밖에 없다고 결론을 내림.
 - 32) *Washington State Convention and Trade Center v. Evans*, 136 Wash.2d 811, 966 P.2d 1252(1998). 워싱턴주 의회가 1,500만 달러의 민간자금을 조달하는 조건으로 워싱턴주 컨벤션센터를 확장하기 위한 공용수용의 이용을 승인하고, 민간개발업자인 R.C. Hedreen Company가 1,500만 달러를 투입하여 사업을 전개함. 이 판결에서 Sanders 법관은 워싱턴주 공용수용법은 공익을 위해 토지를 수용한 후 잉여부분의 사적이용 매각을 금지하고 있다고 주장하면서 반대 의견을 제출함.
 - 33) *Stout v. City of Durham*, 468 S.E.2d 254(121 N.C. App. 716, 1996). 토지 소유자들의 주장은 노스캐롤라이나주 Durham시 약 20개의 입점업체를 거느린 New Hope Commons 쇼핑센터의 민간개발업자인 Homart Development Corporation과 합의에 따라 하수시설 건설을 위한 수용권을 발동하였다는 것이고, 이러한 수용은 사익을 위한 수용에 해당하기 때문에 시정부가 권한 밖의 행위를 한다고 주장한 사건임.
 - 34) *City of Las Vegas Downtown Redevelopment Agency v. Pappas*, 76 P.3d 1(Nev.2003). 이 사건은 라스베이거스 8개 카지노컨소시엄의 주차장 건설을 위한 수용이 합헌에 해당한다고 본 것임. 법원은 이 건설이 하나의 기업을 위한 서비스가 아니라 도심부의 부족한 주차장 문제를 해소하여 방문객과 사업자에게 좋은 환경을 제공하는 것으로, 도심경제 활성화의 기폭제가 되기에 공익에 해당한다고 봄. 아울러 퇴락의 개념을 물리적·사회적·경제적 퇴락으로 구분하고 해당 부동산이 퇴락건물에 해당하며, 퇴락의 제거는 공익에 해당한다고 판결함. 따라서 사적주체인 카지노컨소시엄으로 토지소유권을 이전하는 수용이지만 네바다주헌법을 위반한 것은 아니라고 판단한 것임. 디트로이트시의 경우는 카지노가 조세수입을 증대시키기 때문에 공익에 해당한다는 논리를 내세웠으며, 공중보건이나 안전, 도덕에 해악을 주는 퇴락환경의 제거를 인정한 Berman 판결 속으로 카지노가 들어간 것이 역설이라는 비판을 받음.
 - 35) 주 차원의 법원 판결로 민간사업자가 공공서비스를 제공하는 경우 공용수용권을 특허한 것이 합헌이라는 판결로는 *Columbia County Rural Development Authority, and the City of Magnolia v. B.J. Hudgens et al.* 283 Ark. 415, 678 S.W.2d 324(1984), *American Telephone & Telegraph Co. v. Proffitt*, 903S.W.2d309(Tenn. App.1995), *Adelphia Cablevision Associates of Radnor, L.P. v. University City Housing Co.*, 755 A.2d 703(Pa.Super.2000) 등을 참조.

발하고 법제 개혁에 영향을 미친 것이 2005년 *Kelo v. City of New London* 사건의 사익을 위한 수용판결이다.³⁶⁾

이 사건은 사적개발에 필요한 토지를 공급하기 위해 아무런 사회적 해악을 주지 않고 정상적으로 사용되던 사유재산(주택)을 수용한 사건이다. 이에 유명제약회사인 화이자(Pfizer)의 연구개발시설을 유치하기 위해 공용수용권을 이용하는 것이 정당한가에 대해 직접적으로 이의를 제기한 것이다. *Kelo* 사건 판결은 경제개발 목적도 정당한 공익이며, 사유재산을 궁극적으로는 공적주체가 아닌 제3자의 사적주체에게 이전하더라도 이러한 경제개발 목적으로 수용할 수 있다는 점을 다시 확인시켰다(Oswald, 2011). *Kelo* 사건은 좌·우파 모두로부터 맹렬한 비판을 받으면서 43개 주에서 공용수용을 제한 또는 억제하기 위한 이른바 개혁입법을 유도하였고, 연방대법원 단일 판결로는 미국 역사상 가장 광범위한 입법적 대응을 초래하였다(Somin, 2009).³⁷⁾

Kelo 사건 이후 퇴락지구의 공용수용 판결에서 가장 많이 알려지고 논쟁적인 판례는 뉴욕항소법원 판례이다. 이 법원은 2009년 뉴저지 넷츠(New Jersey Nets) 농구팀 경기장과 고소득층 주택건설을 위한 개발사업, 2010년 콜롬비아대학교 확장사업에서 공용

수용권의 행사가 정당하다고 판결하였다.³⁸⁾

이들 판결은 위헌적인 사칭수용(pretextual taking) 조건을 지나치게 협소하게 해석함으로써 퇴락지구 공용수용 남용을 허용한다는 비판을 받는다. 두 사건이 지나치게 넓은 퇴락과 퇴락지구 개념을 적용하여 경제적 저개발 또는 정체상태에 있는 모든 지역을 사실상 퇴락지구로 지정하여 강제수용할 수 있는 길을 열었다는 것이다(Somin, 2011).

V. 결론

지금까지 미국의 도시개발사업에서 수용조항과 공익에 대한 사법부의 판단과 변화를 살펴보았다. 개발사업을 위한 공용수용이 확대되는 과정에서 건국이념인 사유재산권 이념과 충돌하고 있다. 수용의 전제조건으로서의 공익에 대한 해석이 공중에 의한 사용에서 일반적인 경제적 목적을 위한 개발사업, 재산권의 사적이전을 포괄하는 공적편익 개념으로 확대되었다. 이러한 확대과정은 도시개발에서 사적자본의 이익을 위한 공용수용, 소기업과 사회적 약자의 재산권 박탈 및 제거를 낳았다. 그 결과 연방헌법의 공익조항은 '권고적 나부랭이(hortatory fluff)'라는 조롱을 받을 정도의 허구적 조항으로 전락하였다는 비

36) *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469(2005). New London시는 도시가 계속 쇠퇴하면서 인구가 2만 4,000명 수준으로 감소하자 비영리기관인 뉴런던개발회사(New London Development Corporation: NLDC)를 설립하고 수용권을 부여함. 이후 일자리 창출, 세수 증대를 위해 화이자의 제안을 받아들여 토지매도를 거부하는 켈로 부인(Kelo) 등을 상대로 강제수용 절차에 들어감.

37) *Kelo* 사건 이후 43개 주에서 이루어진 공용수용 개혁입법은 개발사업에서 공용수용 활용을 제한하는 주 입법방향 관점에서 크게 세 방향으로 구분할 수 있음. 본질적으로 개발을 위한 공용수용의 활용을 금지하는 방향, 개발사업용 공용수용의 이용을 크게 제한하지 않는 방향, 개발사업용 공용수용의 이용을 특정 지역으로 한정하는 방향. 그러나 도시 퇴락지역의 경우는 공용수용 제한에 예외를 두거나 지나치게 퇴락지구 개념을 유연하게 적용함으로써 *Kelo* 사건 이전과 마찬가지로 계속해서 경제개발사업용 공용수용 활용을 가능케 함(Goodin, 2007; Somin, 2009; Oswald, 2011). 주별 개혁입법 현황에 대해 보다 자세한 내용은 2002년 설립된 사유재산권 운동 단체인 The Castle Coalition의 State Report Card 또는 Enacted Legislation Since *Kelo* 사이트(www.castlecoalition.org/)를 참조.

38) 2009년 판결은 *Goldstein v. New York State Urban Development Corp.*, 921 N.E.2d 164(N.Y., 2009)를 참조. 이 사건은 유력한 부동산개발업자인 Bruce Ratner가 프로농구팀 넷츠를 인수한 후 프로스포츠 팀이 없는 브루클린으로 이전하겠다는 것을 구실로 뉴욕시 Atlantic Yards 개발사업을 진행하기 위해 브루클린의 토지를 취득한 사례임. 2010년 판결은 *Kaur v. New York State Urban Development Corp.*, 933 N.E.2d 721(N.Y., 2010)을 참조. 이 사건은 서부할렘의 Manhattanville 근린지역으로 확장하려는 콜롬비아대학교가 공용수용권을 활용하여 매도를 거부하는 토지소유자의 토지를 강제로 매수한 사례임.

판에 직면해 있다. “헌법은 기업-정부 동맹에 기초한 약탈성(predatory) 행태를 통해 자신들의 돈벌이 목적으로 일반 국민의 평범한 주택 강탈을 조장하려고 법원에 요구한 것이 아니다”(Kanner, 2006: 383)라는 말은 이러한 경향에 대한 반발을 잘 보여준다.

미국의 판례분석에서 살펴본 것처럼 공용수용 개발방식을 통한 자본의 영향력 확대는 도시공간에서 자신의 축적기반 확보를 위해 공익이라는 이질적인 개념과 ‘불편한 동거’를 확대하면서 역설적으로 자본주의 체제의 존립기반인 사유재산제도 이념을 침식시키고 있다. 이러한 과정에서 사법 권력이 판결을 통해 이러한 경향을 촉진하거나 일관성 없는 태도를 견지하면서 정당화 기반을 제공하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

도시계획 실무상으로도 피수용자의 희생을 대가로 다른 사인에게 이익을 주는 ‘겉으로만 타당한 계획’을 수립하는 경우가 많고, 국회에서 법률을 제정하여 공익사업으로 인정하면 모두 수용대상의 개발사업이 되면서도 국회의 입법제량권을 제한할 수 있는 시스템이 없는 것이 한국의 상황이라고 할 수 있다. 이러한 현실에서 자유주의 시장경제원리가 가장 발달해 있다는 미국에서조차 사법부의 판례는 경제개발 목적의 공익개념을 인정하면서 사실상 모든 개발사업 목적을 공익으로 내세울 수 있게 되었다. 한국의 제도와 미국의 이러한 흐름을 볼 때, 우리나라 도시개발사업은 정치경제권력을 가진 집단 사이 동맹이 제시하는 공익명분에 아주 취약한 구조라고 할 수 있다. 도시개발사업에서 사회적 약자의 사유재산권을 강제로 박탈하는 공용수용권의 행사에서 보다 철저한 성찰이 필요하다.

참고문헌

- 강현호, 2006. “독일에 있어서 도시개발을 위한 토지확보와 보상”. 토지공법연구 제30집, pp197-219.
- 김남진, 1986. “사인을 위한 공용수용”. 법학논집 제24집, pp1-23.
- 김남철, 2004. “기업도시에서의 사인을 위한 토지수용의 법적 문제”. 토지공법연구 제24집, pp.573-596.
- 김민호, 2005. “사인에 대한 공용수용권 특허의 위헌성 검토”. 토지공법연구 제26집, pp197-210.
- 김용창, 2007. “신자유주의 시대 토지공개념의 재정립 필요성”. 토지공법연구 제38집, pp521-553.
- _____, 2012. “미국 도시재생사업과 사유재산권 보호의 차별: 법제지리학의 관점”. 대한지리학회지 제47권 제2호, pp245-267.
- 류해웅·성소미, 2000. 토지에 대한 공익과 사익의 조정에 관한 연구. 경기: 국토연구원.
- 박태현, 2008. “사인을 위한 공용집해 재고: 경제개발을 위한 수용의 합헌성에 관한 미국 연방대법원 판례를 중심으로”. 토지공법연구 제40집, pp45-68.
- 백승주, 2005. “수용조건으로서 공공필요 및 보상에 관한 연구: 유럽연합 및 미국의 법체계상 논의를 중심으로”. 토지공법연구 제27집, pp109-134.
- 서울대학교 법학연구소, 2006. “법에 있어서의 공익”. 정담 최송화 교수 정년 기념 학술회의 자료집.
- 신평, 2006. “미국에서의 사적 개발목적을 위한 공용수용”. 저스티스 통권 90호, pp73-94.
- 이동찬, 2008. “미국에서의 공적사용의 변화에 따른 판례의 동향”. 토지공법연구 제39집, pp391-410.
- 이준일, 2006. “재산권에 관한 법이론적 이해”. 공법학연구 제7권 제2호, pp209-242.
- 장민선, 2009. “미국 헌법상 재산권 수용에 관한 연구”. 이화여자대학교 대학원 법학과 박사학위 논문.
- 정연주, 2005a. “미국에서의 재산권 보장의 문제: 재산권의 수용과 관련한 연방대법원 판례를 중심으로”. 인권과 정의 제344호, pp104-120.
- _____, 2005b. “미국 헌법상 재산권 수용의 범위”. 미국헌법연구 제16집 제2호, pp77-99.
- 정하명, 2007. “미국연방헌법상 공적 사용과 경제개발”. 토지공법연구 제36집, pp349-366.
- _____, 2010. “사인수용에 대한 미국연방정부와 주정부의 법적 대응”. 공법학연구 제11권 제4호, pp401-421.
- Blais, L. E. 2010. “The Problem with Pretext”. *Fordham Urban Law Journal* vol.38, no.4, pp963-985.

- Columbia Law Review. 1946. "Note: The Constitutionality of Excess Condemnation". *Columbia Law Review* vol.46, no.1. pp108-117.
- Coughlin, M. J. 2005. "Absolute Deference Leads to Unconstitutional Governance: The Need for a New Public Use Rule". *Catholic University Law Review* vol.54, no.3. pp1001-1038.
- Cramer, B. D. 2004. "Eminent Domain for Private Development: An Irrational Basis for the Erosion of Property Rights". *Case Western Reserve Law Review* vol.55, no.2. pp409-441.
- Durham, J. G. 1985. "Efficient Just Compensation as a Limit on Eminent Domain". *Minnesota Law Review* vol.69, no.6. pp1277-1314.
- Epstein, R. A. 1985. *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*. Cambridge, USA : Harvard University Press.
- Farjad, N. 2007. "Condemnation Friendly or Land Use Wise? A Broad Interpretation of the Public Use Requirement Works Well for New York City". *Fordham Law Review* vol.76, no.2. pp1121-1175.
- Fischel, W. A. 2004. "The Political Economy of Public Use in Poletown: How Federal Grants Encourage Excessive Use of Eminent Domain". *Michigan State Law Review* vol.2004, no.4. pp929-955.
- GAO. 2006. *Eminent Domain: Information About it Uses Effect on Property Owners Communities is Limited*. Washington, D.C. : U.S. Government Accountability Office.
- Goodin, A. W. 2007. "Rejecting The Return to Blight In Post-Kelo State Legislation". *New York University Law Review* vol.82, no.1. pp177-208.
- Jones, S. J. 2000. "Trumping Eminent Domain Law: An Argument for Strict Scrutiny Analysis Under the Public Use Requirement of the Fifth Amendment". *Syracuse Law Review* vol.50, no.1. pp285-314.
- Kanner, G. 2006. "The Public Use Clause: Constitutional Mandate or 'Hortatory Fluff'?" *Pepperdine Law Review* vol.33, no.2. pp335-384.
- Kelly, D. B. 2006. "The 'Public Use' Requirement in Eminent Domain Law: a Rational Based on Secret Purchase and Private Influence". *Cornell Law Review* vol.92, no.1. pp1-65.
- Kotlyarevskaya, O. V. 2006. "Public Use Requirement in Eminent Domain Cases Based on Slum Clearance, Elimination of Urban Blight, and Economic Development". *Connecticut Public Interest Law Journal* vol.5, no.2. pp197-231.
- Lazarrotti, J. L. 1999. "Public Use or Public Abuse". *UMKC(University of Missouri-Kansas City) Law Review* vol.68, no.1. pp49-76.
- Meidinger, E. E. 1980. "The 'Public Uses' of Eminent Domain: History and Policy". *Environmental Law* vol.11, no.1. pp1-66.
- Merrill, T. W. 1986. "The Economics of Public Use". *Cornell Law Review* vol.72. pp61-116.
- _____. 2005a. "The Goods, the Bads, and the Ugly". *Legal Affairs* January/February. www.legalaffairs.org/issues/
- _____. 2005b. "Poletown Overruled: Recent Michigan Case Tightens the Reins On the Public Use Requirement - The Misplaced Flight to Substance". *Probate & Property* vol.19, no.2. pp16-17.
- Miceli, T. J. and Segerson, K. 2007. "The Economics of Eminent Domain: Private Property, Public Use, and Just Compensation". *Foundations and Trends® in Microeconomics* vol.3, no.4. pp275-329.
- Mihaly, M. and Smith, T. 2011. "Kelo's Trail: A Survey of State and Federal Legislative and Judicial Activity Five Years Later". *Ecology Law Quarterly* vol.38, no.3. pp703-729.
- O'Connor, S. D. 2005. "O'CONNOR, J., dissenting". *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469.
- Ostrowski, C. R. 2009. "A 'Blighted Area' of the Law: Why Eminent Domain Legislation Is Still Necessary in New Jersey After Gallenthin". *Seton Hall Law Review* vol.39, no.1. pp225-264.
- Oswald, L. J. 2008. "Public Uses and Non-Uses: Sinister Schemes, Improper Motives, and Bad Faith in Eminent Domain Law". *Boston College Environmental Affairs Law Review* vol.35, no.1. pp45-76.
- _____. 2011. "Deference and Judicial Review in Eminent Domain Cases". available at: works.bepress.com/lynda_oswald/1
- Porter, D. R. 2007. *A ULI Current Issues Report: Eminent Domain: An Important Tool for Community Revitalization*. Washington, D.C. : Urban Land Institute.
- Saginer, J. and McDonald, J. F. 2009. "Eminent Domain: A Review of the Issues". *Journal of Real Estate Literature* vol.17, no.1. pp3-43.
- Salzman, L. and Epstein, A. 2005. "The Tyranny of Eminent Domain". *Washington Times*. Feb. 25th.
- Schultz, D. A. 1992. *Property, Power, and American Democracy*. New Jersey, USA : Transaction Publishers.
- Scott, J. W. 2003. "Public Use and Private Profit: When Should

- Heightened Scrutiny Be Applied to ‘Public-Private’ Takings?’. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* vol.12, no.4, pp466-490.
- Somin, I. 2009. “The Limits of Backlash: Assessing the Political Response to Kelo”. *Minnesota Law Review* vol.93, no.6, pp2100-2178.
- _____. 2011. “Let There Be Blight: Blight Condemnations in New York After Goldstein and Kaur”. *Fordham Urban Law Journal* vol.38, no.4, pp1193-1219.
- Staley, S. and Blair, J. P. 2005. *Eminent Domain, Private Property, and Redevelopment: An Economic Analysis*. California, USA : Reason Foundation.
- Summers, G. E. 1993. “Private Property Without Lochner: Toward a Takings Jurisprudence Uncorrupted by Substantive Due Process”. *University of Pennsylvania Law Review* vol.142, no.2, pp837-885.
- Treanor, W. M. 1995. “The Original Understanding of the Takings Clause and the Political Process”. *Columbia Law Review* vol.95, no.4, pp782-887.
- Wiggins, L. A. and Sandefur, T. 2006. “A Bibliography of Sources on Public Use in Eminent Domain”. *Chapman Law Review* vol.10, no.1, pp235-255.

-
- 논문 접수일: 2012. 6. 23
 - 심사 시작일: 2012. 7. 19
 - 심사 완료일: 2012. 8. 8

Eminent Domain for Private Gains in the U.S. Urban Development Projects : Focused on the Cases of the U.S. Federal and State Supreme Courts

Keywords: Eminent Domain, Public Use, Urban Development Project,
Taking for Private Gain, Private Property

This paper investigates changes of interpretations about the taking clause and public use based on the cases of the U.S. Federal and State Supreme Court from Independent Revolution period to recent. The United States is the typical country that use eminent domain method for urban regeneration strategies of economic development purpose to confront with decay of traditional industrial cities. This economic growth-oriented government interventions have come into conflict with the ideology of private property right which is one of the U.S. nation's founding doctrine. Generalizing broadly, judicial definitions of public use in eminent domain have moved from narrow concept of public ownership or use-by-the public to broader concept of public purpose or benefit. Expansion of public use definitions permit that economic development taking is proper public use and it is constitutional to transfer property from one private party to another private party in a condemnation procedure for private gains or private capitals. As a result, the more the capital dominate urban space for capitalist accumulation, the more base of private property right will be eroded ironically.

미국 도시개발사업에서 사적이익을 위한 공용수용 : 연방 및 주 대법원 판례를 중심으로

주제어: 공용수용, 공익(공적사용), 도시개발사업, 사익을 위한 수용, 사유재산권

본 논문은 미국 연방과 주 대법원의 판례자료를 토대로 건국 이후 최근까지 도시개발사업에서 수용조항과 공익개념의 해석과 변화를 분석한다. 미국은 전통적인 공업도시의 쇠퇴과정에서 도시 재생을 위해 도시경제 활성화 정책을 활발하게 추진하면서 공용수용 방식을 이용하는 대표적인 국가다. 이러한 경제주의적 정부 개입은 미국 건국이념 가운데 하나인 사유재산권 보호 이념과 충돌을 일으키고 있다. 공용수용에서 공익요건에 대한 미국 사법부의 판단은 공적소유, 일반 공중에 의한 사용을 뜻하는 협의의 개념에서 일반 공적편익이나 공적목적에 의미하는 광의의 개념으로 이동하였다. 이러한 공익해석의 확장은 경제개발 목적의 도시개발사업을 정당한 공익으로 인정하면서 강제수용을 통해 사인에서 사인으로 재산권 이전, 사적자본과 사적이익을 위한 공용수용을 광범위하게 허용하고 있다. 그 결과 자본의 축적을 위한 도시공간 지배가 강화될수록 역설적으로 자본주의체제의 존립기반인 사유재산제도 이념을 침식시키고 있다.