

미국 도시재생사업과 사유재산권 보호의 차별 - 법제지리학의 관점 -

김용창*

Discrimination of Private Property Right Protection in the U.S. Urban Regeneration Projects: A Perspective of Legal Geography

Yongchang Kim*

요약 : 이 논문은 공익명분에 입각한 공용수용 방식을 통해서 시행하는 미국 도시재생사업에서 사유재산권의 차별화를 분석한다. 도시재생사업이 강력한 수용방식을 활용하는 사업임에도 불구하고 실제로는 사회적 약자로부터 대자본 또는 민간개발업자에게 재산권을 이전시키는 재산권 차별화와 희생과정을 밝힌다. 먼저 도시 재생에 대해 다양한 학문적 관점에서 연구동향을 검토하고, 새로운 연구방향으로서 법제지리학적 관점을 제시한다. 다음으로 환경보호청과 회계감사원 자료를 통해 미국에서 이들 사업대상 지구의 규모를 추정하며, 이들을 탈공업화와 교외화의 유산으로 파악한다. 다음으로 사유재산권의 차별화 과정은 미국 연방대법원의 공적소유개념에서 경제적 공익개념으로의 공익개념 확장 과정, 공용수용의 민영화 과정, 개발주의 성장연합체제와 대자본 편향 및 인종·계층적 편견, 신자유주의적 재산권운동 등이 복합적으로 작용하여 발생하는 결과라는 것을 밝힌다.

주요어 : 도시재생, 오염쇠퇴부지, 퇴락지역, 재산권, 공용수용, 공익

Abstract : This paper analyzes the discrimination of private property right protection in urban regeneration projects that is implemented by eminent domain based on public use in the United States. In spite of urban regeneration projects which depends on property condemnation for public use as a coercive power, it is executed on the discrimination of property right and sacrifice of the social disadvantages that transfer property from these private party to another big capitals and private developers. At first this paper investigates research trends in urban regeneration within the framework of multidisciplinary approach and suggests legal geographical perspective as a new research field. Next I figure out current state, types and numbers of brownfields site with the EPA and GAO data, and define these sites as results of deindustrialization and suburbanization process. Finally this paper uncover that the discrimination process of private property right is due to complex actions of expansion of public use concept in the U.S. Supreme Court from public ownership to economic public use, privatization of eminent domain, growth coalition regime and business friendly policy focused on economic development, class and racial bias, neoliberal movements of property right reform.

Key Words : urban regeneration, brownfield, blighted area, property right, eminent domain, public use

이 연구는 서울대학교 인문·사회계열 해외연수 지원금으로 연구되었다(연구지원과-2638, 2011.05.18.).

* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수(Associate Professor, Department of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University), kimyc@snu.ac.kr

1. 머리말

‘오염쇠퇴부지’(brownfield)¹⁾와 도시 퇴락지역 (blighted area)은 1970년대 이후 주로 탈공업화와 교외화를 경험한 선진국 대도시의 현상이었으나 오늘날에는 산업화된 국가나 지역 모두에서 나타나는 전형적인 도시문제이다. 그 결과 공업화시대의 유산을 치유하기 위한 도시재생 정책이 전 세계적인 관심사로 떠오르고 있다(Vanheusden, 2007; World Bank, 2010).

미국은 이러한 문제가 발생하는 대표적인 국가 중의 하나이며, 그만큼 미국의 정책은 다른 나라 도시재생정책의 준거정책으로 활용되고 있다. 미국 의회는 1930년대 이래 퇴락 및 슬럼지역을 철거하기 위한 수많은 주택프로그램을 법으로 만들었다. 미국의 이러한 정책은 1937년 미국주택법(United States Housing Act)처럼 처음에는 값싼 임대주택사업에 중점을 두었으나 나중에는 1949년 주택법(Housing Act)을 계기로 광범위한 도시지역 대상의 재개발사업으로 확대하였다.

다른 국가와 마찬가지로 미국에서도 도시 재생은 국가적인 관심사이며, 최근의 클린턴(Clinton)과 부시(Bush) 대통령 역시 이들 지역 재개발을 적극적으로 지지하였다. 클린턴 행정부는 오염쇠퇴부지 재개발을 지원하기 위한 프로그램을 정비하고, 추가 자금을 지원하기 위해 15개 연방기관으로 구성된 특별 대책반을 만들었으며, 부시 대통령은 다음과 같은 성명을 발표하면서 재개발을 활성화시킬 목적으로 일명 ‘브라운필드법’²⁾에 서명하였다(Greenberg and Issa, 2005).

“내가 오늘 서명하는 이 법안은 과거에 개발되었다가 버려진 토지의 문제를 주목하는 것이다. 미국 도시들에는 수많은 흉물(eyesore)들이 있는데, 전국에 걸쳐 50만~1백만 개에 달하는 오염쇠퇴부지를 어디에서나 볼 수 있다. 이들 지역은 과거에는 제조업과 상업을 위해 쓰였지만 지금은 유희부지로 비어 있고, 지역사회에 아무런 가치를

더하지 못하고 있으며, 때로는 문제만을 일으키고 있다.”(Office of the Press Secretary, 2002. 1. 11. 보도자료)

도시재생은 생활공간의 박탈과 향상이라는 특징을 동전의 양면처럼 갖고 있다. 한쪽에서는 도시경제 활성화를 가져오는 공익이지만 다른 한쪽에서는 생활공간의 박탈을 동반한다. 개발에 따른 재정적·사회적 비용은 기회의 지리에서 취약성을 가질 수밖에 없는 기존 원주민들에게 상대적으로 과도하게 부과된다. 이들이 지는 부담에는 물리적 주거공간 자체의 박탈과 대안적 주거입지 선택의 어려움뿐만 아니라 해당 지역사회에서 향유하던 장소성 기반의 다양한 사회문화적 이익을 포괄한다. 반면 개발에 따른 사회경제적 이익은 관련 자본이나 개발업자, 신규이주민이 주로 향유한다. 따라서 개발이익 배분의 불비례성이라는 근본적 문제를 낳는다. 재개발지역의 ‘양질화’ 현상(gentrification)을 주목한 많은 연구들이 이를 잘 보여준다(Essoka, 2010).

이처럼 오늘날 미국 도시재생사업이 많은 논란을 불러일으키면서도 어떻게 공용수용 방법을 통해 광범위하게 전개될 수 있었을까? 본 논문에서는 미국 연방대법원 판결을 중심으로 법제지리학의 관점에서 그 사유를 밝히고자 하며, 경제적 공익을 명분으로 하는 도시재생사업이 사유재산권 보호라는 신자유주의 원리와는 다르게 실제로는 사회적 약자의 사유재산권 보호를 차별하는 체계적·제도적 과정이며, 공익을 사칭한 위장논리에 기반하고 있음을 밝히고자 한다.

2. 도시재생에 대한 이론적 고찰과 법제지리학

1) 연구동향: 다학문적 고찰

도시개발 분야에서 지난 20년간 가장 유행하는 용어는 도시재생(urban regeneration)이라고 볼 수 있을

정도로 많은 연구가 이루어지고 있다. 도시재생 관련 연구는 다양한 학문분야와 주제에 걸쳐 연구가 이루어지는 대표적인 다학문적 접근 분야이고, 도시문제의 역사만큼이나 오래되었기 때문에 간단하게 연구 동향을 정리하는 것은 쉽지 않다. 도시재생 관련 개념들은 2차 대전 이후 선진국 산업도시들이 탈산업화와 교외화, 생산기지의 해외이전 및 해외위탁생산(off-shoring production)을 동시에 경험하는 과정에서 정립되었다고 볼 수 있다(Essoka, 2010; CPEO and APA, 2010).

미국에서 도시재생 관련 사고와 운동은 많은 경우 1900년대 초 슬럼철거운동으로부터 유래하였으며, 1920년대의 건설경기 호황, 도시계획 연구의 부흥 등이 결합하면서 이념적 토대를 형성하였다(Robinson & Cole LLP, 2007). 이후 도시재개발 관련 연구, 도시계획, 실천운동은 당대에 직면하는 도시문제와 그에 대처하는 정책중점을 어디에 두는가에 따라 다양한 용어를 사용하면서 변해 왔다. 1950년대 재건축(reconstruction), 1960년대 도시회생(revitalisation), 1970년대 도시재정비(renewal), 1980년대 도시재개발(redevelopment), 1990년 이후 도시재생 등의 용어 변화가 이를 잘 보여준다. 이러한 용어 변화는 물리적 개량 및 개발, 부지중심의 개발, 공공자금 주도의 개발정책에서 명목적으로는 사회경제적 환경개선, 통합적 정책, 민간자본의 활용에 중점을 두는 정책으로 변화를 반영한다. 통상 도시재생이라고 할 때는 1970년대 이후 자본주의 재구조화 국면에서 직면하는 도시문제와 퇴락지역 문제를 해결하기 위해 정책대상 지역의 물리, 경제, 사회, 환경적 조건의 지속적인 개선을 추구하는 종합적이고 통합적인 비전과 실천을 의미한다(Roberts, 2000; Friesecke, 2007).

지리학 및 도시정치학적 관점에서 도시재생과 관련하여 가장 많은 연구가 이루어진 분야 가운데 하나가 도시재생의 개발체제에 대한 연구이다. 이론적 측면에서는 기업가주의 도시론, 성장연합론 등의 관점에서 교환가치 기반의 장소상품화와 개발자본 친화적 특성을 밝히는 연구가 많이 이루어졌다(Harvey, 1989; Harding, 1991). 실무제도적으로는 신자유주의 시대 도시개발의 민영화 과정이라는 관점에서 연

구가 많다. 개발방식에서 공공-민간부문의 파트너십(PPP)이 주요한 주제이다. 도시재생 사업방식 측면에서는 1940년대와 1950년대의 도시재개발 사업에서부터 오늘날의 조세증가기반금융(TIF)에 이르기까지 파트너십을 가장 선호하는 개발방식으로 받아들인다(Levine, 1989; Salsich, 2006).

옹호적 입장에서는 파트너십이 2차 대전 이후 도시재생에서 거버넌스와 경제개발 효과를 높이는 가장 혁신적인 방법이었으며, 여전히 그러한 기능을 수행한다고 본다. 이러한 연구들은 도시재생을 위한 프로젝트 파이낸스, 공공서비스 관리운영 양허, 혼합경제회사(SEM, UTC)와 같은 다양한 파트너십 유형, 공공적 이해관계와 민간주체의 경험 및 기업가정신을 결합시키는 방식으로서의 성격과 실체에 주목한다(IEDC, 2008; Poggessi, 2009). 그러나 반대의 입장에서는 파트너십 형태가 도시재생 사업의 민영화 과정에 해당하며, 사업진행과 목적에서 볼 때 공공성의 기반을 모호하게 만들고, 공용수용 등 공권력 행사의 정당성을 훼손한다고 비판한다(Salsich, 2006).

도시재생사업의 개발체제를 성장연합 정치 및 행위주체의 측면에서 접근하는 연구들은 특히 민간자본 및 민간개발업자의 역할을 중시한다. 실제로 민간개발업자가 대부분 사업주도 주체이고, 일부만 지방정부와 재개발당국이 공동으로 개발하는 형태를 취하며, 지역주민의 자조적 개발은 매우 드물기 때문이다. 오염퇴부지의 경우에는 소유자들이 위험 회피적인 성향을 보이면서 전문 개발업자의 역할이 커진다고 본다. 또한 민간자본이나 기업의 오염퇴부지 개발참여를 단순한 이윤추구 목적이 아니라 기업의 사회적 책임인식, 지역사회 지지확보, 기업의 친환경 이미지 제고 목적으로 참여한다는 연구도 있다(Paull, 2008; Hollander, 2010)

이외에 저소득층 근린지역의 회생을 위한 지역기반조직의 참여방법과 참여기회 제고, 지방정부의 직접적인 참여, 의사결정모델의 중요성을 강조하는 연구 등도 이러한 방향의 연구에 해당한다. 최근에는 지역사회 참여와 협조를 넘어 이들 지역에 숨겨진 다양한 지역기반 내재자산을³⁾ 활용할 수 있는 개발전략을 강조하고, 이러한 자산이 기존 주민들을 통합

하면서 소득계층 혼합을 이루는데 중요하다고 본다. 도시재생 정책에서 상향식 접근을 강조하는 것이다 (Wernstedt *et al.*, 2004; IEDC, 2008; McGahey and Vey, 2008; CPEO and APA, 2010). 행정·집행체계 측면에 대한 연구는 정부 간 수직적 협력과 조정, 정부 내 수평적 협력과 조정, 민관협력 등이 정책성공에 중요하며, 다양한 의사결정 층위들 사이 의사소통을 원활하게 할 수 있는 책임자의 강력한 리더십, 연방정부와 지방정부 사이 연결고리 역할을 수행하는 전문 인력 파견 등을 강조한다(Cha *et al.*, 2009).

다음으로 지리학적 논의에서는 거의 다루지 않지만 도시재생사업은 재산권의 강제적 박탈을 동반하는 공용수용(eminent domain)을 통해서 이루어지는 경우가 많다. 이 주제는 법학, 특히 헌법학 분야에서 연구가 많으며, 공용수용을 위한 공익개념의 확장과정에 대한 연구가 중점을 이룬다. 도시재생에서 공용수용 옹호론자들은 도시 쇠퇴지역이 사회문제의 근원이라고 보기 때문에 사회의 더 큰 이익을 위해 이들 지역 토지를 강제매수 할 수 있는 공용수용권이 민간 개발업자의 취득비용을 낮추고, 민간개발 및 자본투자의 유인책을 제공한다고 본다. 이러한 관점은 경제적 공익개념에 입각한 공용수용 민영화의 정당성 문제에 대한 비판적 연구를 낳고 있다. 선거로 뽑힌 것도 아니고, 공공관료에 의해 임명된 것도 아니며, 정부가 고용한 것도 아닌 민간, 비영리 또는 공익법인에게로 공용수용권의 이전 또는 양도가 낳는 문제점에 초점을 맞춘다(Byrne, 2005; Kelly, 2006; Johnson, 2007; Lovell, 2007; Robinson & Cole LLP, 2007; Porter, 2007; Somin, 2009).

공용수용의 범위가 확대되면서 수용여부를 판단하는 실무적 쟁점은 퇴락지구에 대한 정의와 지정요건으로 모아진다. 때문에 많은 연구들이 오염쇠퇴부지, 퇴락지구의 정의에 대한 가변성 및 지역적 차이, 도시재생 관련 법령에 나타나는 기준분석에 초점을 맞추고 있다(Luce, 2000; Robinson & Cole LLP, 2007). 또 다른 연구방향은 공익판단에 대한 사법부의 입법부 존중주의 접근의 한계, 즉 어떤 용도가 공익에 해당하는가에 대한 결정은 입법부의 소관사항이기 때문에 법원은 공익근거에 대한 수용다툼에서 사유재산권자

에게 아무런 구제를 제공하지 않는다는 입장의 타당성 문제에 맞추고 있다. 아울러 공용수용권 행사의 근거로서 도시계획과 토지이용계획의 타당성 및 적실성에 대한 논의도 이루어지고 있다. 공익개념의 진화과정 및 확대과정, 공용수용과 사유재산권 보호의 역사적 변화과정 연구들은 사익을 위한 법원 판결이 갖는 문제점들을 규명한다(Treanor, 1995; Somin, 2009; Coughlin, 2005; Oswald, 2011).

이처럼 실무판례에서 공용수용을 위한 도시재생의 공익개념이 진화하기 때문에 사업의 정당성 논란을 낳는다. 퇴락지구나 오염쇠퇴부지 재개발·재생의 정당성을 주목하는 연구들은 기본적으로 경제적 관점에 선다. 이들 지역은 도시 하부구조의 한계적 이용(과소이용) 및 재정수입 손실을 의미하는 것이기 때문에 경제적 관점은 자연히 지역경제 활력의 회복에 방점을 둔다(Essoka, 2010). 토지이용 측면에서는 미래 도시토지이용에서 지속가능한 성장을 달성하기 위한 방책으로 이들 방기토지의 재활용 및 과소이용토지의 고밀도 개발(infill) 개발을 강조한다. 이러한 방향의 연구들은 환경, 경제 및 재정 측면에서 긍정적 효과를 갖는다고 본다. 즉 도시재생정책은 퇴락지역의 사회경제적 환경의 회생, 일자리 창출, 민간투자의 지렛대, 해당 부지 및 주변지역 자산가치의 증가, 부동산가치 상승에 따른 조세기반의 강화, 기존 하부구조의 효과적 이용 및 무분별한 도시팽창 방지, 녹지공간의 보존, 온실가스 감축 등의 긍정적 효과를 갖는다고 제시한다. 이처럼 도시재생이 과거의 재개발, 재건축과 다른 점은 기존 쇠퇴지구의 주거 및 생활환경의 개선과 개량, 이들 지구자체의 활력과 사회경제기능의 강화, 지역유산의 보존과 갱신을 통합적으로 추진한다는 데 있다는 것이다(RCI Consulting and Regional Analytics, 2004; Friesecke, 2007; Paull, 2008; OECD, 2010).

그러나 이러한 명분상의 목적에도 불구하고 실제 집행과정에서는 도시재생이 전반적인 변화를 추구하는 정책인 만큼 도시의미의 새로운 전환을 둘러싸고 갈등이 나타난다. 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 기업가주의 도시, 창조경제, 스포츠의 역할 강화 전략에서부터 재생지역의 자조적 역량을 강화하는 전략에

이르기까지 다양한 개발전략 자체가 이러한 ‘의미갈등’을 드러낸다. 이런 의미에서 도시재생은 도시의 의미를 어떻게 구성할 것인가를 놓고 충돌과 갈등을 겪는 공간적 변환 과정이라고 할 수 있다. 도시마케팅전략에 대한 많은 연구는 도시재생에서 의미와 의미전환의 중요성을 주목하는 정책수단이자 연구라고 할 수 있다. 아울러 이들 지역 재개발에 따른 생활공간의 양질화 현상에 대한 연구는 많지만 개발에 따른 원주민과 신규이주자 사이 수혜와 손실의 경제적 형평성, 또는 경제적 이익의 배분메커니즘에 대한 연구는 상대적으로 부족하다(Kavaratzis, 2005; Paillard, 2006; Medway and Warnaby, 2008; Singhal *et al.*, 2009; Daviesa, 2010; Essoka, 2010).

정책실행 측면에서 이러한 부지의 재개발과 재생은 기존 개발지역의 높은 지가, 기존 시설물의 철거비용, 보상문제, 용도지역제에 의한 토지이용 제약, 오염상태의 정화문제 등의 문제가 있기 때문에 많은 연구들이 사업성공 또는 촉진을 위한 실무적 수단과 유인책에 주목한다. 미국의 슈퍼펀드법(Superfund)처럼⁴⁾ 오염상태의 치유를 강조하는 경우, 개발업자와 금융기관들의 적극적인 참여를 어렵게 하기 때문에 각종 유인책이 중요하다고 본다. 다른 국가의 경우도 법적 장벽, 도시계획적 장벽과 금융조달 문제는 흔히 재생의 핵심적인 장애요소로 꼽는다(RCI Consulting and Regional Analytics, 2004; Wernstedt *et al.*, 2004; ORCD, 2010).

많은 연구들이 공간-자본시장 통합추세에서 민간 개발업자를 지원하고 민간자본 투자를 촉진하는 프로그램이 가장 효과적인 도시재생 수단이라고 보기 때문에 금융기법의 설계에 주목한다. 이러한 연구는 재생금융기법으로 공공보조금 이외에 조세증가기반 금융(TIF), 순환대출기금(RLF), 공공채권, 부동산 증권화, 조세감면 등 다양한 금융기법과 더불어 공공-민간 금융파트너십 구조와 같은 개발금융집행구조를 제시하고 있다(OECD, 2003; IEDC, 2008; Holander, 2010).

도시재생정책의 성공을 위한 방안에서는 특히 주택의 중요성을 꼽는 연구들이 많다. 주거기능이 갖는 통합성을 주목하기 때문이다. 주거기능 통합적 접근

은 적정주거의 제공과 주거선택기회 확장, 지역적으로 중요한 건축물의 보존과 개량, 쇠퇴하는 지역사회 및 도심쇠퇴 지역으로 인구유입과 지역 재활성화, 안정적인 인구확보에 따른 상업용 부동산과 근린지역에 대한 재투자 유도, 도시팽창 및 이와 결부된 부정적 영향의 감소효과를 가져온다고 본다(RCI Consulting and Regional Analytics, 2004; IEDC, 2008).

공용수용을 수반하는 재생사업은 원주민의 입장에서는 생활공간의 박탈에 해당한다. 따라서 이러한 재생이 생활기회의 변동에 미치는 연구가 중요한 의미를 갖는다. 생활기회의 지리라는 관점에서 보면 도시재생 대상 지역은 교육, 실업보험 및 보건혜택 등이 취약한 장소이며, 지리적·인종적으로 집중하는 경향이 있다. 때문에 주거입지, 취약한 경제적 기회와 인종사이에는 강한 상관관계가 있다는 점을 강조한다. 그리고 도시의 탈산업화와 교외화는 도심부에서 교외지역으로 좋은 일자리를 이전하는 과정이기 때문에 기존 도심부 쇠퇴지역의 퇴락을 더욱 강화시키면서 인종과 장소가 결합하는 형태(‘인종적 발자국’)의 차별화를 낳는다고 본다. 이처럼 미국 도시재생 대상 지역의 형성은 도시팽창 정책, 빈곤의 집중 및 인종 분리라는 정책적·사회적 힘들이 작동한 결과라고 본다(Squires and Kubrin, 2005; Powell, 2008; Essoka, 2010).

따라서 이러한 입장에서는 전면철거 대단위 재개발 방식의 도시재생이 공간적 변화에 취약한 저소득층에게 바람직하지 않은 방식이기 때문에 계획철학의 전환을 요구한다. 이른바 신좌파어바니즘(New Left urbanism)은 인간의 얼굴을 한 도시재생을 주장하며, ‘문제를 안고 있는 사람들이 그 해결책을 가지고 있는 사람들’이라는 논리를 강조한다. 이러한 사고는 원주민의 자력자결운동(grassroots self-empowerment), 도시계획의 민주화, 사회적 도시계획, 옹호주의 도시계획 등 다양한 기원과 방향을 가지고 있다(Klemek, 2009).

마지막으로 도시재생 지역은 많은 경우 환경적으로 문제를 안고 있는 지역이다. 환경정의론 관점에서 환경오염부지는 주로 저소득층 및 소수인종 근린 지역에 위치하고 있다는 점에 주목한다. 이러한 지역

은 최근 들어 민간자본에 이익을 주는 방향으로 공유 수용이 발생하는 지역에 해당하기 때문에 이들 집단이 정부행위에 희생이 되고 있는 것은 물론, 상대적으로 부담도 가중되고 있다는 점을 규명하는데 환경정의운동이 유용한 시각을 제공한다고 본다(Beideman, 2007). 나아가 환경론적 관점에서는 오염퇴부지의 재활용(land recycling)을 지속가능한 개발전략의 하나로 주목한다. 이들 부지는 대부분 과거 산업도시가 번창하던 시대의 종전부지 또는 이전적지에 해당한다. 따라서 하부구조가 비교적 잘 갖추어진 입지이기 때문에 개발 잠재력과 재활용 가능성이 높다. 이러한 부지들을 재활용함으로써 무계획적인 도시확장과 교외지역의 녹지잠식을 막고, 결과적으로 온실가스 감축기회를 제공하는 토지관리 방식으로서 기후변화에 대응할 수 있는 정책으로 본다(OECD, 2009; EPA, 2009). 그리고 이들 연구는 도시재생정책이 지속가능한 개발의 대안으로서 스마트 성장원리에 부합하기 위해서는 실무적 기법차원에서 복합적 토지이용, 도시공원 및 녹색하부구조, 보행자중심의 이용, 역사적 건물과 지역사회 유산의 보전을 포괄할 수 있는 혁신적 도시설계의 도입이 필요하다고 본다(NGA, 2000; Wernstedt and Hanson, 2009).

2) 법제지리학의 관점

오늘날 제도주의 접근이 지리학의 중요한 흐름을 형성하는 것처럼 법령이나 공식적·비공식적 제도들은 공간변화의 중요한 요인이다. 공간적 관점에서 볼 때 수많은 법제들은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」처럼 공간에 직접적인 영향을 미치는 법제, 「국민기초생활 보장법」처럼 다른 작용 기제를 거쳐 파생적으로 공간에 영향을 미치는 법제로 크게 구분할 수 있다.

이처럼 법제는 직·간접적으로 공간을 형성하며, 공간구조 속에 자신의 의미와 목적을 심는다. 법제와 공공정책, 그에 대응하는 민간부문의 제도적 행위주체가 결합하면서 만들어지는 공간구조는 일반 행위주체에게는 기회의 지리(geography of opportunity), 기회의 공간적 준거 틀로 작용한다. 이러한 측면에서

공간과 장소는 이용 가능한 선택에 영향을 미치기 때문에 기회의 경로이자 장애물이라고 할 수 있고, 다시 법제 개편의 계기를 제공한다. 도시재생과 관련하여 서구 대도시에서 나타나는 주거지의 분리는 대표적인 기회의 지리이자 차별의 구조인 것이다(Squires and Kubrin, 2005, 2005; Powell, 2008). 이러한 공간에서 일상생활의 반복을 통해 기회의 지리와 그의 구조적 차별화가 무의식적으로 재생산되고 누적된다. 그리고 법률과 제도, 이의 실행을 위한 사법적 판결 및 행정행위는 이러한 구조를 의도적으로 창출하고 실현한다는데 주목할 필요가 있다. 그렇기 때문에 법제의 지리적 연구는 공간형성과 변화에 대한 국가의 공식적·의도적 기제를 직접적으로 파악할 수 있는 기회를 제공한다. 아울러 법제적인 형식적 형평성은 지리학적 관점에서 해석할 때, 즉 기회의 지리라는 관점에서 해석할 때는 실제적 형평성을 보장하지 않을 수 있다는 것을 밝혀준다.

정책과 제도관련 많은 연구들이 보여주는 것처럼 법제의 공간적 효과에 대한 연구는 법제를 직접적인 분석대상으로 삼는다. 그러나 해당 법제를 운용하는 과정에서 발생하는 실제 갈등을 연구하려면 방법론적으로 법령자체보다는 판례자료를 활용하는 것이 유용하다. 판례자료는 동일 사안에 대해 이해관계를 달리하는 이해당사자가 제3자인 법원의 공식적 판단, 행정부를 넘어서는 국가적 판단을 구하는 것이기 때문에 실제운용에서 발생하는 당시의 쟁점사항, 쟁점 특성 및 그에 대한 공식적 해석이나 이념을 확인할 수 있는 장점이 있다.

법령을 집행하는 행정기관은 운용과정에서 위헌소송, 법적 소송, 행정심판, 행정부 질의회신, 국민권익위원회 민원 등 운용상의 갈등관계에 직면하고, 그에 따른 법적 판단과 해석을 필요로 한다. 법령해석이란 법령을 어떤 사실에 대하여 구체적으로 적용하기 위해 법령의 의미를 체계적으로 이해하고, 그 제정목적에 따라 규범의 의미를 명확히 하는 이론적·기술적인 작업을 말한다⁵⁾. 유권해석 가운데 사법부의 사법해석과 행정기관의 행정해석이 충돌할 경우, 국법전체 차원에서 당연히 법원의 사법해석이 최종적 효력을 갖는다(Ministry of Government Legislation,

2009)⁶⁾.

이처럼 법원의 판결은 법령해석에서 최종적인 권위를 갖기 때문에 쟁점이나 분쟁이 있는 사안에서 공식적인 의미, 지배적인 사상, 권력의 무게중심을 분석·확인하는데 중요한 자료가 된다. 국토공간과 관련된 법제적 쟁점이나 다툼에서도 마찬가지로이기 때문에 판례는 법제가 국토공간에 미치는 효력과 갈등관계에 대한 당대의 지배적 사고와 방향성을 확인할 수 있는 중요한 근거자료이다. 그리고 판례에는 또 다른 중요한 의미를 부여할 수 있다. 판례는 당시의 계급 정치적 역학관계를 공식적으로 드러낸다. 사회정의는 당대의 사회적·정치적 환경(분위기)을 반영하고, 그 구현수단의 하나로서 법과 사법적 판결 역시 정치권력과 사회통제라는 넓은 틀에서 자리한다. 때문에 법과 판결은 그 작동방식, 집단 또는 개인의 권력 취득 방식을 규정하는 사회적 관계의 존재형태(ontology)라고 말한다. 법이 정치권력과 권위의 수단을 대표한다면 대법원 판결과 같은 사법적 선고는 현 상태를 구체화 하고, 강화하기도 하며, 사회변동을 가능케 하는 잠재력을 부여한다. 특히 권리선언과 관련한 소송은 개인이 사회에서 정치권력의 상태를 변경시키고자 하는 대표적인 법제적 방식중의 하나이다(Schultz, 2010; Klarman, 2011).

법과 지리(공간)의 교차지점을 연구하는 분야로서 법제지리학(legal geography)은 최근에 나타난 새로운 분야이지만 법제지리학이라는 용어 자체는 1920년대 독일학자의 작업에 이미 나타나 있다. Merk는 1926년 'Rechtsgeographie'라는 용어를, 그리고 Langhans-Razeburg는 1928년 'geojurisprudence'라는 용어를 만든 바 있다. 그러나 현대적 의미의 법제지리학 연구는 일부 법학자와 지리학자를 중심으로 1990년 중반 이후 이루어지고 있다. 법제지리학 관련 편집서와 단행본 출간, *Stanford Law Review*(1996)처럼 학술잡지의 법제지리학 특별호⁷⁾ 등의 형태로 연구가 이루어지고 있는 초기 상태로서 저변확장은 아직 본격적으로 이루어지지 않은 상황이다. 그럼에도 다른 전문지리학 분야처럼 법제지리학도 법과 공간의 관계를 어떻게 설정할 것인가를 놓고 이원론적 장벽에 처해 있다. 즉 지리와 사회적 공간이 법과 법제 발전

에 미치는 영향에 초점을 두는 '법제 속의 지리학', 법이 지리의 형성, 공간의 사회적 생산에 미치는 영향에 초점을 두는 연구가 그것이다. 최근 법제지리학 연구자들은 법과 공간의 통합연구를 시도하면서 법과 지리의 이원론적 사유양식을 넘어 일종의 '법공간학'과 같은 제3의 사유양식을 탐구하고 있다. 이러한 연구들은 '법이해의 공간적 선회'에서 공간개념에 대한 과소이론화를 극복해야 하는 과제를 안고 있다(Blomley, 1994; Blomley, *et al.*, 2001; Kedar, 2003; Franz von Benda-Beckmann *et al.*, 2009; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2011).

연구 분야도 재산권과 권리의 차별화, 공간정의, 기획의 지리, 법과 도시민주주의, 공간의 사회적 분화, 세계화, 환경, 탈공산주의 국가에서 토지개혁, 비판법제지리학 등의 분야로 확장하고 있는 추세이다. 그러나 연구역사가 짧은 관계로 법원판결을 바탕으로 한 법령해석 관점에서 법제의 공간적 영향, 공간적 갈등관계의 해석 및 계급·계층 정치적 역학관계의 파악, 법제영역의 공간인식론 등과 같은 법제지리학 연구는 국내외적으로 아주 드물다. 재산권 문제, 도시지역개발사업에 따른 정당보상, 개발이익환수에 대한 사법적 판단 특성 등의 연구가 일부 있다(Mansfield, 2004; Kim, 2007; Kim, 2010).

3. 미국 도시재생사업 현황

1) 도시재생과 퇴락지역, 오염퇴부지

도시재생은 보통 도시 내 퇴락지역(blighted area)을 대상으로 한다. 사업과정에서 많은 경우 공용수용권을 활용하기 때문에 퇴락지구의 정의와 지구지정은 중요한 사안이다. 그런데 미국의 모든 주는 1개 이상의 퇴락지구 법령을 가지고 있으며, 관련법에 따라 퇴락지구의 정의가 달라서 일관성 결여의 문제를 낳는다. 대부분의 주는 지구지정 요건에 부합하면 어떠한 토지라도 퇴락지구로 지정할 수 있는 무제한적 정의 규정을 갖고 있다. 다음과 같은 미네소타주의「주

택 및 재개발공사법」이 잘 보여준다(Robinson & Cole LLP, 2007; 9).

“퇴락지구는 황폐(dilapidation), 건물노후(obsolescence), 과밀, 불량한(faulty) 배치나 설계, 냉난방·채광·위생설비의 결함, 과도한 건폐율, 유해한 토지이용, 낙후된 설계, 기타 이들 또는 다른 요소들이 복합되어 지역사회 안전, 보건, 정서, 복지에 해악을 끼치는 건물과 개량물이 있는 모든 지역을 의미한다.”

미국 전체 주의 퇴락지구 관련 법령에서 용어규정을 분석한 Luce(2000)는 퇴락지역을 비교적 건강한 도시상태에서 슬럼상태, 범죄와 질병의 온상, 비위생적인 생활환경의 상태로 이행중인 지역이라고 정의한다. 일반적으로 퇴락지구는 탈산업화 과정에서 발생한 공지 또는 방기된 토지, 과소이용 상태, 낙후한 사회경제 환경이라는 특징을 가지고 있다. 퇴락지구의 정의는 공용수용권 행사의 정당성을 부여하는 가장 중요한 근거이며, 법원판결에서는 ‘정신을 질식시키는 장소’ 등의 표현처럼 이들 지구에 대한 판사의 주관적 인식이 결부되어 강제매수를 정당화시키는 경우가 많다. 이러한 의미에서는 미국의 주 정책 대상이자 환경오염을 보다 주목하는 오염쇠퇴부지(brownfield)보다는 넓은 개념이라고 할 수 있다.

오염쇠퇴부지에 대한 정의는 국가별로 처한 상황과 중심적인 정책방향에 따라 다양하다. 나라별 다양한 정의를 정리하면 오염에 중점을 두는 유형, 방기 또는 유기상태에 중점을 두는 유형, 종전 개발부지 또는 이전적지 성격에 중점을 두는 유형으로 구분할 수 있다(Table 1). 오염차원을 강조하는 미국의 경우, 환경보호청(EPA; Environmental Protection Agency)은 “현존하는 또는 잠재적인 유해물질과 오염물질, 오염원의 존재로 인해 확장, 재개발, 재이용에 제한을 받는 부동산”이라고 정의하고 있다. 그러나 정책적으로는 비오염 토지도 포괄하고 있기 때문에 오염부지만을 의미하는 것은 아니다. 그리고 유럽의 경우는 국가별로 다양하지만 당해 부지 및 주변 토지가 종전 사용자의 이용방식으로부터 영향을 받고 있는 토지, 방

기 및 과소이용 상태에 있는 토지, 실제 또는 인지된 오염 문제를 안고 있는 토지로서 주로 기성 시가지에 입지하고 있고, 유효이용 상태로 되돌리기 위해서는 정책적 개입이 필요한 토지라고 보고 있다. 한편 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 북유럽은 미국이나 서유럽과 달리 공식적인 정의가 없다. 그러나 이들 지역 역시 종전 개발부지 및 오염과 밀접하게 연관된 것으로서 사용하고 있다. 이처럼 오염쇠퇴부지는 반드시 오염부지만을 의미하는 것은 아니며, 과거에 개발부지로 사용되었거나 기성 시가지에 위치하는 퇴락부지 개념을 포괄한다(Tomerius and Ferber, 2003; Oliver et al., 2005; NICOLE Brownfield Working Group, 2011).

현재 오염쇠퇴부지 개념은 도시주변지역의 미개발 녹지지역(greenfield)에 반대되는 말로서 과거에 개발되었지만 여전히 개발 잠재력이 높은 과소이용 토지에 중점을 두는 방향으로 바뀌고 있다. 즉 오염자체를 지칭하기 보다는 부지의 재생 또는 재개발을 촉진하기 위한 개념이라는 것이며, 재개발과정의 일부로서 환경오염 문제를 주목하고 법적 의무사항으로 그에 대한 해결책을 부과하는 개념이다. 따라서 지방정부는 도시재개발 또는 재생프로그램에서 오염쇠퇴부지의 회생프로그램을 포괄하며, 도시재생의 중요한 요소로 파악하고 있다(Bacot and O'Dell, 2006; Al-Attar, 2011).

2) 오염쇠퇴부지(brownfield) 현황

미국 전역에 걸쳐 어느 정도의 퇴락지구가 있는지는 물론, 상대적으로 국가와 지방정부의 관리를 받고 있는 오염쇠퇴부지도 그 규모와 상태를 정확히 알 수 있는 자료는 존재하지 않는다. 토지소유자와 지방정부가 오염토지라고 낙인찍히는 것을 꺼려하기 때문에 지구지정 및 정보취합에 더욱 어려움을 겪고 있다(OTA, 1995; CPEO and APA, 2010). 미국시장협회의 회(United States Conference of Mayors, 2000)의 232개 주요 도시 조사에 따르면 이들 도시에만 21,000개 이상의 오염쇠퇴부지가 있다. 추정기관에 따라 전국적으로 작게는 13만개로 추정하기도 하지만 대략 45

Table 1. Definition categories of brownfields, 오염퇴부지의 국가별 정의

category	explanation	country and definition	
contamination related	Brownfield and (known or suspected) Contaminated land are defined as largely synonymous	US	Real property, the expansion, redevelopment, or reuse of which may be complicated by the presence or potential presence of a hazardous substance, pollutant, or contaminant
		Canada	abandoned, vacant, derelict or underutilized commercial and industrial properties where past actions have resulted in actual or perceived contamination and where there is an active potential for redevelopment
		Italy	Contaminated site that shows levels of contamination or chemical, physical or biological alteration of soils, sub soils and of superficial or underground water
		Belgium	Abandoned or under used industrial sites with an active potential for redevelopment
		Bulgaria	Contaminated sites; areas where previous activities have ceased but are still impacting on neighbouring areas
		Denmark	Land affected by contamination
		Poland	Degraded areas due to diffuse soil contamination and high density of landfill sites
		Spain	Basque Country only; potentially contaminated sites/industrial ruins
dereliction related	Brownfield is synonymous with derelict or unused land, not necessarily affected by contamination	UK	Vacant or derelict land
		Ireland	Land which detracts, or is likely to detract, to a material degree from the amenity, character or appearance of land in the neighbourhood of the land in question because of ruinous structures, neglected condition or presence of waste
		Latvia	A place that has been previously used or built up, but currently is derelict or abandoned; can also be contaminated
		Slovenia	Degraded/abandoned building land usually inside urban areas
previous use related	Land that has previously been in a built development use. Urban land that are neither derelict nor contaminated	UK	Previously developed land which is or was occupied by a permanent structure (excluding agricultural or forestry buildings) and associated fixed surface infrastructure
		Belgium	Sites previously dedicated to economic activities, and where the current situation is contrary to efficient land use
		Germany	Inner city buildings not under use, Inner city areas for redevelopment and refurbishment
		Sweden	No official definition but commonly understood as formerly used land which needs revitalisation or remediation before going back to the nature
intervention requirement	Land as requiring intervention because of some abnormal feature such as dereliction / contamination	France	Space previously developed that are temporarily or definitively abandoned following the cessation of activity and need to be reclaimed for future use. Can be partially occupied, derelict or contaminated
		CABERNET	Sites that: have been affected by the former uses of the site/surrounding land; are derelict and underused; have real or perceived contamination problems; are in developed urban areas; require intervention to be beneficial use
		Austria	Similar to CABERNET definition recognising potential for reuse and with less focus on contamination
		Czech	Similar to CABERNET definition

Note: CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) is the European Expert Network addressing the complex multi-stakeholder issues that are raised by brownfield regeneration.

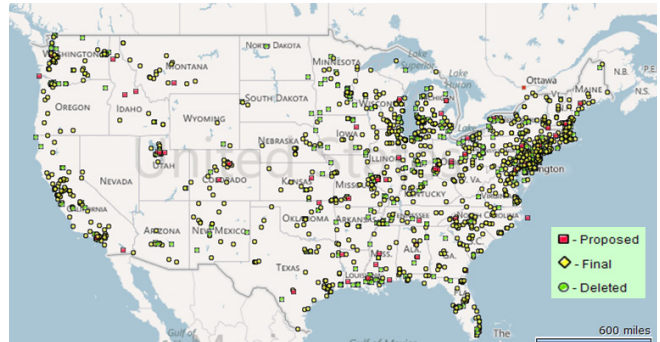
Source: Author reconstruction based on NICOLE (2011) and Oliver *et al.* (2005)

만~100만 개의 재생대상 부지가 있다고 본다. 미국 오염퇴부지협회(NBA)에 따르면 이들 부지의 가치는 대략 2조 달러에 달하며, 미국 전체 상업용 부동산

가치 4조 달러를 고려하면 상업용 부동산의 20~50% 정도가 환경위험에 처해 있다고 본다(NBA, 2007; CPEO and APA, 2010).

Table 2. Current National Priorities List (NPL) as of February 14, 2012 and distribution.
2012년 2월 현재 수퍼펀드법상의 국가오염퇴부지 현황

status	non-federal (general)	federal	total
proposed sites	57	5	62
final sites	1,136	158	1,294
deleted sites	343	15	358
milestone	non-federal (general)	federal	total
partial deletions	40	17	57*
construction	1,052	70	1,122



Notes: 1) Sites that have achieved these milestones are included in one of the three NPL status categories.

2) * 72 partial deletions have occurred at these 57 sites.

Source: Environmental Protection Agency

Table 3. Types and numbers of potential hazardous waste sites. 미국 오염퇴부지 현황 추계(GAO)

types		1985	1987 ¹⁾
waste facilities	nonhazardous (RCRA subtitle D)	109,000–127,000 ²⁾	70,419–261,930
	hazardous (RCRA subtitle C) ³⁾	605	818
mining waste sites		9,770–63,770	22,339
underground storage tanks (non-petroleum)		11,250–187,500	10,820
pesticide-contaminated sites		–	3,920 ⁴⁾
federal facility sites	civilian	–	1,882 ⁵⁾
	defense	–	3,526
radioactive releases		–	300
underground injection wells		–	13,839–117,368
town gas facilities		–	1,502
wood preserving plants		–	975
total		130,625–378,975	130,340–425,380

Notes: 1) Estimates based on latest available data.

2) Municipal and Industrial landfills only; does not include other types of subtitle D facilities Included in 1987 estimates.

3) Projected failures of facilities under RCRA financial assurance requirements.

4) Number of sites in six states where pesticide levels are known to exceed state standards.

5) Includes 171 municipal landfills or dumps that may also be included in the estimates of RCRA subtitle D facilities.

Source: General Accounting Office

미국 오염퇴부지 자료 가운데 연방정부가 수퍼펀드법에 근거하여 자금을 지원하는 사업대상 목록

이 있다. 광범위하면서 장기적인 정화활동이 필요한 부지를 결정하여 공개하는 목록으로서 국가적 정화

대상부지목록(NPL; National Priorities List)이다. 이 목록은 환경보호청이 부지위험도평가시스템(HRS: Hazard Ranking System)을 개발하여 점수제 방식으로 관리하는 자료이다. 대상 부지는 미국 전역에서 위험물질, 유해화학물질(오염원), 오염물질의 방출 또는 방출위험이 있다고 판단되는 가장 심각한 부지들이며, 정기적으로 갱신한다⁸⁾. 2012년 2월 14일 현재 1,294개가 목록에 올라있고, 1980년 도입 이래 358개가 해제되었으며, 현재 62개가 새로이 지정제안을 받고 있다. 이들은 미국 북동부의 전통적인 공업지역이나 대도시 지역에 주로 분포하고 있어 이들 지역이 도

시재생사업의 주 사업대상 지역이라는 것을 알 수 있다(Table 2).

수퍼펀드에 의한 NPL은 상태가 심각한 부지에 중점을 두기 때문에 여기에 등록되지 않는 부지들을 대상으로 별도의 정화프로그램을 확대하고, 자발적인 정화프로그램을 촉진하는 법률⁹⁾들이 제정되었다. 2002년 브라운필드(brownfield)법¹⁰⁾ 정의를 넓혀 정책대상 부지를 확대하였고, 오염퇴부지의 평가 및 정화, 직업훈련, 연구와 기술 지원을 위한 자금지원을 한다. 이 법의 대상 부지는 NPL에 등록되지 않은 것이며, 통상 수퍼펀드 대상보다 덜 오염되어 있

Table 4. Estimated number of sites to be remediated. 미국 오염퇴부지 현황 추계(EPA)

market segment		number of Sites	explanation
super-fund	current sites	456	<ul style="list-style-type: none"> The number of sites includes non-federal proposed and final National Priorities List (NPL) sites that still require at least one further remedial action (RA). The NPL also includes 177 federally-owned sites, and it is assumed that EPA will add an average of 23-49 sites to the NPL each year for the next 10 years
	projected sites	280	
	subtotal NPL	736	
RCRA corrective action		3,800	<ul style="list-style-type: none"> Although construction of remedies at most of these cleanups can be completed in 30 years, many more decades may be needed for monitoring and groundwater treatment. RCRA Corrective Action sites related to large federal facilities are included in the DOD, DOE, and civilian federal agencies market segments below.
underground storage tanks (USTs)		125,000	<ul style="list-style-type: none"> Includes 35,000 sites already identified as of March 2004, and 60,000-120,000 sites (average 90,000) that are projected to leak over the next 10 years. The already identified sites may be underestimated because sites where 'cleanups are initiated' are not included, even though some of these site do not yet have designated cleanup contractors.
department of defense (DOD)		6,400	<ul style="list-style-type: none"> DOD originally identified over 30,000 sites on over 1,700 installations. Of these, responses have been completed or cleanups are planned or underway at about 24,000 sites.
department of energy (DOE)		5,000	<ul style="list-style-type: none"> DOE has completed active cleanup of contaminated soil, debris, and structures at half of its approximately 10,000 release sites. The estimates are based on the assumption that there will be a greater emphasis on containment than on treatment and other remediation strategies.
civilian federal agencies		> 3,000	<ul style="list-style-type: none"> This figure does not include an estimated 8,000-31,000 abandoned mine sites,
states		150,000	<ul style="list-style-type: none"> Represents 23,000 sites already identified and 127,000 new sites projected to be identified over the next 30 years in state mandated programs, voluntary cleanup programs, and brownfield programs.
total		294,000	<ul style="list-style-type: none"> The total is the most likely value within a range of 235,000 to 355,000 sites. It represents sites requiring cleanup, and excludes sites where cleanup work is ongoing or complete.

Source: Environmental Protection Agency

는 부지를 포괄한다. 이들 비수퍼펀드 대상 오염식퇴 부지는 지역적으로는 수퍼펀드의 NPL과 마찬가지로 과거 공업도시 시대의 유산으로 중서부와 북동부에 집중되어 있다. 오염부지가 많고, 방기 또는 유휴 창고, 산업용지, 주유소와 세탁업소 부지 등을 포괄하고 있다.

일반적인 오염식퇴부지의 규모에 대한 추계를 보면 미국 회계감사원(GAO)은 연방환경보호청의 자료관리 부실을 비판하면서 새로운 추계치를 발표한다. 1980년대 몇몇 연방기관으로부터 수집한 자료에 근거하여 1985년에는 전국적으로 약 13만~37만 8천 개, 1987년에는 13만~42만 5천개의 잠재적인 오염식퇴 부지가 있다고 발표하였다(Table 3)¹¹⁾. 다른 후속 추계연구들은 50만~60만개(Simons, 1998), 1백만 개(환경보호청)로 추정하였다(GAO, 1987; Wernstedt *et al.*, 2004)

환경보호청이 수퍼펀드법 등 연방차원의 비교적 규모가 크고 복잡한 사업대상 부지, 사업완료 및 진행 중인 부지를 제외하고, 소규모의 덜 복잡한 오염정화 사업대상 부지를 추계한 보고서에서는 235,000~355,000(평균 294,000)개로 추계하였다. 정화비용은 약 2천 90억 달러가 소요될 것으로 보았다(Table 4, EPA, 2004).

4. 도시재생사업에서 사유 재산권 차별과 비판

1) 연방대법원의 공익개념 확장과 사적이익을 위한 공용수용의 문제

미국에서 공용수용에 대한 연방대법원의 판결은 오랜 역사를 거치면서 바뀌어 왔다. 수정헌법 제5조에 공익을 위한 수용 및 정당보상 조항을 규정하면서 공익(public use) 목적을 위해서는 사유재산을 강제매수할 수 있도록 하였다(이하 대법원 판결사례와 출처, 의미에 대해서는 Table 5).

1848년 West River Bridge 사건은 공익을 위한 사

유재산 수용 대한 연방대법원의 최초 판결로서 수용권의 발동은 공익을 단순히 사칭해서는 안 되며, 공적 목적이 실제적이어야 한다고 하여 공익을 공적소유(public ownership)의 의미로 판결하였다. 이러한 협의의 공익 관점을 엄격히 적용하면서 사유재산을 보호하는 경향은 20세기 초까지 유지된다. 1923년 Brown 사건의 다수의견도 시정부가 수용절차를 보장하는 근거로서 제시한 민간 상업개발이나 부수적 이익은 모두 수용을 정당화할 수 있는 공익에 해당하지 않는다고 하면서 공익에 대한 협의의 관점을 지지하였다.

그러나 1954년 Berman 사건은 공익규정에 대한 사법부의 입법부 존중주의 원칙(deferential approach)¹²⁾과 사익을 위한 도시재개발 사업의 공익성 판단에서 전환점을 가져왔다. 퇴락지구가 아니라는 토지소유자의 반대, 사적기업의 이익을 위한 수용이라는 주장에도 불구하고 만장일치로 수용이 정당하다고 인정하였다. 수용대상 부동산이 나중에 사적이해 당사자에게 매각되더라도 도시재개발계획안에 따른 수용은 정당하다고 보았다. 공용수용의 근거가 되는 공익개념에서 모든 목적을 달성할 수 있을 정도로 광의의 관점을 채택하였으며, 수용심사에서 연방법원의 제한적 역할에 방점을 두었다. 이 판결 이후 주 법원들은 도심퇴락지역 및 경제개발을 위한 공적 사인수용¹³⁾을 허용하는 대열에 선다.

1984년 Hawaii Housing Authority 사건은 하와이에서 대토지 소유자들의 토지를 몰수하여 임차인에게 유상매각하려는 주정부의 계획에 대해 순수한 사인을 위한 수용은 위헌이지만 이러한 목적은 통치의 행정정책(police power)¹⁴⁾ 범위 안에 있다고 보아 합헌이라고 보았다. O'Connor 대법관이 전원일치로 작성한 판결문은 공용수용과 관련하여 사법부보다는 입법부가 공익적 목적을 더 잘 판단할 수 있기 때문에 수용의 계기가 된 법이 해당 목적을 증진시킨다는 것을 합리적으로 믿을 수 있다면 정당하다고 결론을 냈다.

1992년 Lucas 사건은 사익을 위한 공용수용에 직접 해당하는 판결은 아니지만 국가의 규제 때문에 재산권의 경제적 이용가치를 모두 박탈당하는 경우에는

규제적 수용이라고 보아 정당한 보상이 없으면 위헌이라고 보았다. 물리적 수용과 규제적 수용을 구별하면서 사유재산 보호를 강조하지만 경제적 공익개념의 확대에 의한 공용수용은 이후 판결에서 지속된다.

2005년 Kelo 사건은 공용수용의 이론적 난점에 대한 판도라의 상자를 열었다는 평가를 받는 판결로서 미국 법학계는 물론 사회 전체적으로 큰 반향을 불러일으킨 사건이다. 유명제약회사인 화이자(Pfizer)를 위한 공용수용이 정당하다는 것이다. 경제개발을 위한 목적도 공익에 해당하며, 이러한 목적을 위해서 사

유재산이 또 다른 사인에게 이전되더라도 공용수용권을 행사할 수 있다고 보았다. 아울러 공익판단에서 도시계획 및 토지이용계획의 지위와 영향을 높게 평가하였다. 내부의견의 통일을 보지 못한 채 다수의견으로 경제적 공익개념의 정당성을 다시 한 번 확인한 판결이다. 연방대법원이 사유재산권 보호의 주요 쟁점이 되고 있지만 이 판결은 전통적인 존중주의 접근에서 공용수용의 공익개념에 대해서는 사유재산권자에 대해 구원(succor)을 제공하지 않는다는 것을 확인시켰다. 아울러 공익의 결정은 입법부의 고유권한

Table 5. Eminent domain–related cases of the U.S. Supreme Court for private interests.
 미국의 사익을 위한 공용수용관련 주요 연방대법원 판례

case (year)	source	decision and meaning
West River Bridge Co. v. Dix (1848)	47 U.S. 507	<ul style="list-style-type: none"> All private property rights were subordinate to the paramount power of eminent domain. This decision established the principle that a grant or franchise does not divest a state of eminent domain authority and states can use eminent domain broadly to promote public welfare
Brown v. United states (1923)	263 U.S.78	<ul style="list-style-type: none"> Neither the development of the private commerce of the city nor the incidental profit which might ensure to the city of such a procedure could constitute a public use authorizing condemnation
Berman v. Parker (1954)	348 U.S. 26	<ul style="list-style-type: none"> The concept of the public welfare is broad and inclusive enough to allow the use of eminent domain to achieve any legislatively permissible end. The judiciary’s role in evaluating whether the eminent domain power is being exercised for a public purpose is an extremely narrow one.
Hawaii Housing Auth. v. Midkiff (1984)	467 U.S. 229	<ul style="list-style-type: none"> The public use requirement is coterminous with the scope of a sovereign’s police powers. When the legislature’s purpose is legitimate and its means are not irrational, our cases make clear that empirical debates over the wisdom of takings are not to be carried out in the federal courts.
Lucas v. South Carolina Coastal Council (1992)	505 U.S. 1003	<ul style="list-style-type: none"> When the state deprives a property owner of 100% of the economic value of their land for some public purpose, it is a compensable taking unless the use that is being taken away was never part of the title to the land in the first place. When the owner of real property has been called upon to sacrifice all economically beneficial uses in the name of the common good, that is, to leave his property economically idle, he has suffered a taking.
Kelo v. City of New London (2005)	545 U.S. 469	<ul style="list-style-type: none"> It invoked the Fifth Amendment to the United States Constitution and is related to the issue of Eminent Domain. Economic development can be a valid public use for purposes of eminent domain law Private property can be taken to foster an economic development project even if the property taken will ultimately be owned by another private party and not the public
Goldstein v. Patacki (2008)	516 F.3d 50 (Second Circuit)	<ul style="list-style-type: none"> The primary mechanism for enforcing the public-use requirement has been the accountability of political officials to the electorate, not the scrutiny of the federal courts.

인가 아니면 사법심사의 대상인가에 대한 쟁점에 불을 지폈다(Oswald, 2011).

Kelo 사건 이후 연방법원은 공익문제는 입법부의 결정사항이라는 의견을 따르고 있다. 예컨대 연방제 2순회법원(the Second Circuit)은 2008년 Goldstein 사건에서 원칙이나 실무적으로 공익요건을 강화하는 주된 기제는 유권자에 대한 정치적 관료의 책임(의무)이지 연방법원의 심사대상이 아니라고 판시하였다. 연방법원에서 공용수용과 관련하여 재산소유자들이 보호받기 어려워지자 주 헌법이나 주 법원, 주 법령에 기대서 보호받는 방식으로 선회하고 있다. 주 헌법과 주 법령이 재산권보호에서 최대가 아니라 최소주의 입장을 견지하는 연방헌법보다 더 높은 보호 정도를 제공할 수 있다고 보는 것이다(Johnson, 2007; Oswald, 2011). 이처럼 연방대법원의 공익개념은 협의의 관점에서 광의의 관점으로 발전하였다. 개인소유 재산을 경제적 이익을 목적으로 하는 다른 민간주체에게 강제매수를 통해 재산권을 이전시키는 행위도 경제적 공익으로 인정할 수 있다는 입장이다. 이러한 판결은 사회적 약자가 대부분인 퇴락지구의 도시재생 사업에 많은 쟁점을 놓고 있다.

2) 공용수용의 민영화와 사유재산권 보호의 차별

원래 정당보상을 통해 공익 목적으로 사유재산을 수용하는 공용수용은 정부기능의 수행을 위해 필요한 권한이며, 고도의 강제 권력에 해당하는 것으로서 주권(sovcreignty)의 연장선상에 있는 공권력 그 자체이다(Johnson, 2007). 도시의 쇠퇴지구를 재개발하여 도시경제를 회생시키려는 명분으로 공용수용을 통해 원주민으로부터 또 다른 민간소유자(민간개발업자 또는 대기업)에게로 재산권을 이전시키는 정책이 정당한 공익인가라는 근본적 쟁점을 낳는다.

도시재생은 통상 이윤추구를 목적으로 하는 민간개발자본 주도로 이루어진다. 미주리 주의 400개 지구 사례연구에 따르면 재생사업의 2/3는 민간개발업자가 주도하지만 사업자금측면에서는 오히려 전체 사업의 20%만이 100% 완전 민간자금으로 조달한 유형으로 나타나고 있다. 또 다른 연구는 오염쇠퇴부지

재개발사업의 76.4%가 민간개발업자라고 보고하고 있다(NGA, 2000; Paull, 2008). 그리고 상업적 도시재생사업의 성공을 위해서는 통상적으로 이들에 대한 유인책의 제공을 중시한다. 정부는 공용수용과 공공보조금과 같은 금융지원이라는 가장 강력한 수단 이외에도 개발권(development right)의 이전과 매입, 지역권 공여(easement donations), 재개발지역에서 시장가치보다 낮은 가격으로의 토지공급(land write-down), 주변 하부구조 개선 등의 다양한 정책수단을 통해 민간개발업자의 개발비용을 줄여주는데 도움을 주고 있다(IEDC, 2008).

이처럼 사익을 추구하는 개발 사업에 정부가 강력하고 다양한 지원을 하기 때문에 공공성의 확보와 사회적 약자의 보호는 매우 중요한 사안이자 최소한의 의무라고 할 수 있다. 원래 미국 수정헌법 제5조의 기원은 공용수용의 정당화 목적보다는 사회적 약자를 보호하기 위한 것이었다. 1791년 12월 15일에 발효된 수정조항은 기본적으로 연방정부의 권력을 제한하여 시민의 권리를 보호하자는 취지였다. 사유재산을 수용할 때 정당보상을 하는 것은 식민지 시대나 혁명기 미국에서는 일반적으로 받아들여지지 않던 사고였다. 후에 제4대 대통령을 역임한 제임스 매디슨(Madison, J.)이 제5조의 수용조항을 연방하원에 제안하면서 만들어진 조항이었다. 수용에 대한 별도의 사유재산 안전장치나 정당보상 원칙을 갖고 있지 않던 공화주의 원리에 반대하면서 자유주의 원리에 근거하여 정립한 재산권 보호의 국가적 선언인 셈이다. 그는 로크(Locke, J.)의 정부 사회계약론에 근거하여 로크처럼 재산권 보호를 정부의 중심과제라고 보았다. 나아가 그는 더 많은 재산(토지)을 취득하는데 열을 올리는 특정의 강력한 집단이 약한 사람들의 희생을 바탕으로 자신들의 욕심을 채우기 위해 입법부에 영향력을 미칠지 모른다고 걱정하였다. 그래서 이들 분파의 영향력을 통제하기 위한 수단으로 공익조항을 제안한 것이었다. 이처럼 수용조항의 도입은 법원이 정치권력에 취약한 계층을 보호한다는 취지였다(Treanor, 1985; Treanor, 1995; Coughlin, 2005).

그러나 미국 연방대법원이 취한 공익개념의 확대와 일자리 창출, 조세수입 증대와 같은 경제적 공익

개념의 정당화는 경제적 입법을 심사하는 연방법원의 사법심사 역할을 축소시키고, 공익결정에 대한 입법적 결정을 존중하는 입장을 취하면서 도시재생지역의 원주민과 같은 사회적 약자의 재산권 보호를 더욱 어렵게 만든다. 경제적 공익을 명분으로 하는 공용수용의 확대와 공익개념의 완화, 특히 도시재생지역에서 이러한 권한 행사는 실질적으로 이들 지역의 특성을 고려할 때 사회적 약자의 사유재산을 희생대가로 하여 부동산개발업자나 거대자본이라는 또 다른 민간에게 재산권을 강제로 이전시키는 사유재산보호의 차별 행위라고 할 수 있다. 이는 공용수용권의 민영화, 즉 경제적 공익을 위한 공용수용 확대과정으로서 국가 주권의 일부를 사실상 포기하는 행위에 해당하는 것이지 헌법 본래의 의미를 상실하는 과정이라고 할 수 있다.

Hawaii Housing Authority 사건에서 “입법부의 목적이 정당하고 그 수단이 합리적일 때, 우리의 판례는 수용의 현명함에 대한 논쟁을 연방법원에서 다루어야 할 것이 아니라는 것을 명확히 해준다”고 입법 존중주의 입장에서 판결문을 작성한 O'Connor 대법관은 2005년 Kelo 사건에서는 입장을 달리한다. 다수의 견과 별도로 작성한 반대견에서 과거와는 달리 극단적 존중주의 접근로부터 후퇴와 공익개념에 대한 제한 필요성을 제기하였다. 민간주체 중심의 도시재개발을 위한 경제개발 목적의 공용수용권 행사를 반대하였다. 함께 소수의견을 낸 Thomas 대법관은 한 걸음 더 나아가 수용된 재산에 대해 정부가 소유하는지 또는 공중이 사용할 권리를 갖는지 여부에 대한 사법부의 철저한 문제제기를 주장하면서 입법부의 판단을 존중할 필요가 없다고 하고, 공익판단에 대한 강한 사법심사 필요성을 제기하였다.

Kelo 사건은 미국 국민들이 법원판결에 주목하는 차원을 넘어 법원의 결정에 열정적으로 대응한 아주 드문 판례였다. 유명한 사건 중 하나가 실패하기는 했으나 뉴햄프셔에 있는 대법관 Souter의 집을 수용하려는 시도였다. 이 시도는 다수의견에 투표한 대법관 집에 ‘잃어버린 자유의 호텔(Lost Liberty Hotel)’을 건설한다는 의미로 그의 집을 수용하려 했던 실천 행동이었다. 이처럼 재산권 보호운동이 거세지자 많

은 주에서 공용수용권 행사를 제한하는 법제 개정노력이 이루어지고 있다. 이미 43개 주에서 수용권 확대를 제한하는 법을 채택하였다(Oswald, 2011). 정치권에서도 클린턴 전 대통령을 비롯한 정치지도자들의 비판이 일자 부시 대통령은 2006년 6월 23일 행정명령 13406호(Executive Order 13406, 2006)를 발표하여 사인의 경제적 혜택을 증진하기 위한 공용수용권의 행사를 명시적으로 금지하였다. 그러나 미국의 경우 대부분의 공용수용은 연방차원보다는 주나 지방정부에 의해 이루어지고, 주정부와 지방정부의 자치법규에 근거한 경우가 많아 이러한 명령을 적용할 수 없다는 한계를 안고 있다. 아울러 실효성 측면에서도 한계가 있다는 비판을 받는다. 가난한 사람들의 사유재산을 강제로 취득하여 다른 부자 개인에게 이전하도록 만드는 현재의 퇴락지구 정의에서 나타난 법률적인 허술한 구멍(loophole)을 봉쇄할 수 있는 엄격하고 제한적이며, 객관적인 정의와 판단기준이 필요하다고 본다. 즉, 재생지구의 저소득층과 소수인종을 위한 마지막 방어선 역할을 할 수 있는 근본적 대안이 필요하다는 것이다(Lovell, 2007).

3) 개발주의 성장연합체제와 대자본 편향, 민주주의 문제

1980년대 이후 도시재생정책은 주로 특정지구를 기업투자자에게 보다 매력적인 곳으로 만드는 것이고, 그러한 개발에 따른 부의 흘림효과가 나타날 것이라는 인식을 배경으로 한다. 그리고 실제 집행수단에서는 전반적으로 민간부동산주도 개발전략이라는 특징을 갖기 때문에 자본유치와 부동산개발을 둘러싼 이해당사자의 성장연합정치와 담합에 바탕을 두는 의사결정이 나타난다. 개발공사 등 개발관련 정부조직에서 선출직이 아닌 임명직이 증가하거나 개발과정에서 임명직으로 중요한 의사결정을 이양하는 시스템으로 전환 역시 이러한 개발체제를 뒷받침한다.

도시재생의 사업방식으로서 지배적 형태인 공공-민간 파트너십은 명목적으로는 재생을 위한 공공적 이해관계와 민간주체의 경험 및 기업가정신을 결합시키는 방식이다. 그러나 실제적 성격과 결과에서는

공공성의 의미를 모호하게 하면서 공용수용에서 공익의 정당성을 모호하게 만드는 담합형태라는 비판에 직면해 있다. Kelo 사건에서 주심으로서 판결문을 작성한 Stevens 대법관은 이와 관련하여 명백한 사적 이익을 위한 수용과 명백한 공익의 중간에 있는 사건일 경우에는 공익성 판단이 매우 어렵다고 고충을 토로한다. 전자의 경우는 정당보상에도 불구하고 명백한 위험이지만 공공-민간 파트너십이나 성장연합체제의 도시재생 사업은 대부분 중간적 성격으로서 공익성 판단을 어렵게 만드는 사업이다.

Kelo 사건의 코네티컷 주 대법원 판결(Kelo v. City of New London, 268 Conn.1, 843 A.2d 500)에서 “공공기관은 계획목적을 달성하기 위해 민간개발업자와 한통속으로(hand in glove with) 작업하기 때문에 공용수용기관은 순전히 사적 이해관계의 편에서 권한을 행사하기 마련이다”라면서 일부소수의견을 낸 Zarella 법관의 별도 의견이 이를 잘 보여준다. 이처럼 도시재생의 성장연합체제는 일종의 의사결정 담합체제이며, 판결과정에서 삼권분립을 명분으로 하는 연방법원의 전통적인 존중주의 심사기준은 경제적 공익과 결합할 때, 실상은 사회적 약자의 사유재산과 생활공간을 강제로 박탈하는 결과를 낳아 왜곡된 형태의 도시민주주의를 잘 보여준다. 이러한 상황 때문에 연방법원에 비해 입법부 존중주의 접근을 덜 적용하는 주 법원의 역할을 강조하는 주장도 나타난다. 지방정부로 내려갈수록 공용수용에서 사적 이해관계에 얽힌 남용이 발생하거나 부당한 영향력에 취약할 가능성이 높으며, 선의(good faith)에서 집행하더라도 공용수용이 현명한 방법인가에 대한 객관적인 판단이 어렵다는 이유로 상대적으로 주 법원의 역할을 강조하는 것이다(Oswald, 2011).

현재 미국 도시재생사업에서 연방대법원과 주 대법원은 경제개발 목적의 수용을 정당화하는 공익조항 해석을 지속적으로 내고 있다. 그러나 이러한 판결은 사회적 약자의 사유재산이 강력한 민간개발업자에게 몰수당하고(forfeit), 개발업자들은 그 부동산을 통해 더 많은 이윤을 남길 수 있는 수단을 합법적으로 제공하고 있다는 비판에 직면해 있다(Coughlin, 2005). 대자본 편향의 수용과 관련하여 연

방대법원 판결은 아니지만 판결이 독특하여 후속 판결에서 자주 인용되는 판례가 Poletown 사건(Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit, 410 Mich. 616)이다. 고령의 은퇴한 폴란드계 미국인 거주지역(Poletown)에서 자동차 공장을 지으려는 General Motors(GM)가 이 지역 토지를 수용해주지 않으면 디트로이트 공장 전체를 문 닫겠다는 협박을 하자 시 정부가 수용에 들어가면서 공익이 아니라 대기업의 사적이용을 위한 수용이라면서 반발하는 지역주민과 소송을 벌였다. 다수의견은 사기업을 위한 수용이라도 경제위기 국면에서 일자리 창출은 공익이라고 보아 수용이 정당하다는 것이었으나 두 법관이 강력한 반대의견을 제시하였다.

이 가운데 Ryan 법관의 소수의견이 특히 주목을 끈다. 그는 전통적인 입법부 존중주의 입장은 지역상황에 따라 달리 판단해야 하며, 사기업을 위해 토지를 수용할 수 없다는 의견을 제시하였다. 아울러 이 판결이 “사적이용(private use)을 위해 사유재산의 행정적 몰수를 법원이 승인한 것”이며, “토지를 소유하고 점유하는 권리가 사기업의 이해관계에 종속되어서는 안 된다”는 소수의견을 냈다. 결과적으로 “공용수용의 도움을 받는 사기업이 GM과 같은 대기업이고, 영향력이 있는 기업일 경우 공용수용 권력은 사기업의 수중에 놓이는 것이며, 지방자치단체는 그저 도관체일 뿐이다……. 이 판결로써 헌법권리를 사기업의 이해관계에 종속시켰다”고 신랄하게 반대의견을 제시하였다.

또한 Kelo 사건 반대의견에서 O'Connor 대법관은 이러한 수용의 혜택을 보는 사람들은 대기업과 개발회사를 포함하여 정치과정에서 커다란 영향과 권력을 가진 사람들이라는 것이고, 정부는 현재 적은 자원을 가진 사람으로부터 보다 많은 자원을 가진 사람에게 재산을 이전시키는 면허증(license)을 가지고 있다고 비판한다. 경제적 공익에 터를 두는 공용수용의 남용은 결과적으로 가난한 사람의 재산을 뺏아서 부자에게 돌려주는 ‘뒤집어진 로빈훗’(Robin Hood in reverse)으로 기능하는 시스템인 것이다(Carpenter and Ross, 2010)

‘민주주의’라는 어원이 지휘하다(kratein)라는 뜻과

시민(민중, 대중, demos)이라는 뜻에서 온 것처럼 시민이 주권을 행사하는 정치조직이 민주주의이다. 그러나 2차 대전 후 대부분의 도시정책과 재생정책은 국가의 통제 하에 있었지만 1970년대 경제위기 이후 그 특권이 민간부문 또는 지방정부로 이양되는 추세이다. 이 과정에서 경제개발 명분의 도시재생 정책은 시민보다는 특수한 이해관계에 복무하는데 열중하는 부패와 탐욕의 과두정치체가 되었고, 그 화신이 지방정부라는 비판을 받는다(Paillard, 2006; Cazessus, 2007). 대안모델로는 의사결정 및 집행체계 측면에서 전략적으로 설계하며, 해당 지역사회에 기반하고, 다 부문·다행위주체의 참여에 기반하는 접근이 필요하다는 주장이 많아지고 있다. 그래야만 도시지역이 직면하고 있는 문제의 상호 연관성을 보다 잘 주목하고 반영할 수 있다는 것이다. 일종의 민주적 자산의 확보와 축적을 통한 도시재생정책의 집행을 요구하는 것이다(McWilliams, 2004; Ball and Maginn, 2005; Hemphill *et al.*, 2006).

4) 인종·계층적 편견과 재산권 보호운동의 한계

퇴락지구에 대한 판사의 주관적 인식이 인종적 편견과 결합되어 나타나는 경우가 많다. 미국에서 인종 편견은 오랜 역사를 가지고 있고, 여전히 진행 중인 과정이라고 볼 수 있다. 법원의 경우도 예외는 아니라고 하면서 Klarman(2011)은 “인종탄압에서 법원 공모의 역사는 오래되었으며, 구원자로서 법원의 낭만적 이미지 뒤에 종종 감춰져 있다. 지난 50년 동안 법원의 인종차별적 판결은 통념적인 생각을 크게 벗어난 적이 없다”라고 말한다.

Berman 사건이나 Kelo 사건처럼 많은 도시재생사업이 저소득층 주거지역을 쉽게 사업대상으로 선택하는 이유는 이러한 장소들은 비교적 저렴하게 토지를 취득할 있는 반면, 이들을 보호할 권력은 마땅하지 않기 때문이다. 2차 대전 이후 1970년대 미국 도시정책의 중심이었던 재개발 프로그램은 의도적으로 저소득 흑인공동체 제거(Negro removal)로 성격을 규정한다. 사익을 위한 공용수용의 전기를 마련한 Berman 사건에서는 수용 대상지구 거주민 5,012명

가운데 97.5%가 흑인이었다. 1949년과 1963년 사이 도시재개발로 철거된 전체 가구의 63%가 백인이 아니었고, 비백인의 56%가 공공주택 입주 대상자인 아주 가난한 사람들이었지만 누구도 공공주택을 이용할 수 없었다. 볼티모어 도시재개발과 고속도로 사업으로 강제철거 이주된 1만가구중 90%가 흑인이었다. Kelo 사건에서도 유색인종협회(NAACP)는 경제개발을 위한 공용수용권을 행사하는 것은 인종적 소수자, 고령자 및 경제적 약자들에게 과도하게 해악을 끼친다는 의견서를 제출한다(NAACP, *et al.*, 2004; Byrne, 2005).

퇴락지구의 정의와 지정요건이 주 또는 법령에 따라 다르기 때문에 일관성 결여의 문제가 있는 것은 물론, 법원 판결에서 판사의 주관적 인식이 공익의 명분과 관계없이 공용수용의 정당화에 크게 작용한다. 도시재개발 및 공용수용과 관련한 연방대법원 판결에서 이정표가 된 Berman 사건을 예로 들 수 있다. 이 판결에서 Douglas 대법관이 도시퇴락지역에 대해 화려한 언사를 사용하면서 내린 정의는 법적 요건 및 정의와는 상관없이 재생대상지역에 대한 인식의 편견을 잘 보여준다.

“비참하고 평판이 좋지 않은 주거환경은 질병, 범죄와 풍기문란을 확산시키는 것 이상의 문제를 낳을 수도 있다. 이러한 환경은 거기에 살고 있는 사람들을 짐승의 상태로 만들어 정신을 질식사시킨다. 그리고 정말로 참을 수 없는 부담을 삶에 지운다. 아울러 이러한 환경들은 해당 지역에서 매력을 뺏어버린 지역사회의 병충, 종기(ugly sore)일 수도 있으며, 이러한 것들이 사람들로 하여금 그 장소로부터 등을 돌리게 한다. 주거의 비참함은 하수구가 강을 마치듯이 지역사회를 폐허로 만들 것이다(Berman v. Parker, 1954).”

미국 법원은 도시퇴락지역을 제거하기 위한 공용수용은 당연하다고 여기는 경향이 있다. 업무과학단지 개발계획이 사익을 위한 수용에 해당한다고 보아 위헌판결을 내렸던 2004년 Wayne 사건(County of Wayne v. Hathcock, 471 Mich. 445, 684 N.W.2d 765)

에서도 미시간주 대법원은 슬럼가의 일소처럼 공중보존지나 안전을 실질적으로 증진시킬 목적으로 행해지는 수용은 정당한 공익에 해당하는 사례로 제시하였다. 그리고 Kelo 사건에서 반대의견을 냈던 O'Connor도 다른 사인에게 소유권 이전을 목적으로 공용수용을 통해서 개인부동산을 강제매수 하는 것은 퇴락환경 제거와 같이 사회에 확정적 해악을 시정하는 것으로 한정시켜야 한다고 주장하였다. 5:4로 다수의견을 형성한 판결이었지만 심지어 9명의 대법관 중 8명이 이러한 의견을 지지하였다(Porter, 2007).

이러한 인식은 다시금 저소득층 및 소수인종이 대부분인 도시 오염퇴부지나 퇴락지역에서 사적 이익을 위한 공용수용을 당연하게 여긴다. 그리고 이들의 사유재산은 대자본이나 민간개발업자의 이윤추구를 특징으로 하는 경제적 공익을 위한 강제매수의 대상이 된다는 인식을 더욱 강화시킨다. 때문에 경제적 공익개념으로 도시재개발 또는 재생을 정당화·합법화 하려는 노력은 인종적 편견이 주입된 끝단의 중립적 용어였으며, 이들 지역을 새로이 갱신하기 위해 공용수용을 행사하지 않으면 완전 슬럼으로 전락할 위험에 처해있다는 신호를 보냄으로써 소수자와 저소득층의 도시지역을 철거하기 위해 동원하는 새로운 수사학적 장치들이었을 뿐이라고 비판받는다(Pritchett, 2003).

최근 도시재생에서 공용수용의 남용을 방지하기 위한 대응으로서 사유재산권 보호운동이 강력하게 전개되고 있다. Kelo 사건에서는 다양한 이념적 스펙트럼을 가진 단체들과 주체들이 공용수용이 부당하다는 법정자문의견을 함께 제출하기도 하였다. 그러나 이러한 사유재산권 보호 운동이 그 자체로 도시재생에서 사회적 약자를 보호하는 것은 아니며, 이념적·실천적 배경을 파악하는 것이 중요하다. Kelo 사건은 표면상으로는 공용수용에서 사유재산권 보호 주장이 받아들여지지 않은 사건이지만 이 사건을 발판으로 한 재산권 보호운동에서 각 주의 수용관련 규정개정을 유도하였고, 광범위한 지지여론을 얻는데 성공한 것으로 평가받는다. 이러한 움직임은 미국에서 보수주의 정부의 출현과 더불어 확산된 신자유주의적 재산권 운동의 일부이며, 국가에서 시장으로 정

치권력이 이동하는 것을 의미한다고 본다. 따라서 공용수용에서 사유재산권 보호는 계급·계층적으로 전혀 상반된 배경이 존재하는 것이다(Schultz, 2010). 재산권 보호운동은 보수적 가치기반에서 전개되는 경우, 주로 재산권 소유자의 경제적 가치를 보호하는 방향으로 전개된다. 1988년 레이건(Reagan) 대통령이 행정명령(Executive order 12630)을 통해 연방정부 기관에게 규제행위를 수용측면에서 평가하도록 요구한 사례처럼 규제수용을 넘어 부분 규제적 수용(partial regulatory takings)을 요구하는 개혁운동이 그러한 것이다. 2000년대 중반이후에는 이러한 재산권운동이 부동산 소유자 또는 개발이익을 향유하려는 자에게 불리한 영향을 미치는 법을 주요 개혁 대상으로 삼고 있는 것에서도 재산권보호운동의 차별성을 찾아볼 수 있다(Lee, 2007).

이처럼 사유재산권 운동이 재생지역의 저소득층이나 소수인종 등 사회적 약자의 안정성에 비해 중산층의 안정성에 특권을 부여하고 있다. 공용수용법의 개혁노력은 주로 중산층 지역에서의 경제개발 수용에 초점을 두면서 중산층 이상의 사유재산제 강화운동의 성격을 가질 수밖에 없으며, 도시 퇴락지역 수용에 따른 생활공간 파괴의 문제에는 큰 관심을 두지 않게 된다(Dana, 2006).

5. 결론

사유재산권은 유럽에서 봉건제의 붕괴로부터 시작한 법률개념이다. 일찍이 1225년 마그나카르타(Magna Carta)는 사유재산권 보호의 필요성을 인정하였고, 자유주의 입장에서 현대 자본주의의 근간을 이루는 핵심 개념의 하나라고 보고 있다. 그러나 경제적 공익을 명분으로 공용수용권을 행사하는 도시재생 사업의 광범위한 전개는 이러한 사유재산권의 근간을 흔들고 있다. 공용수용은 재산권 박탈에 해당하는 것으로서 다른 어떤 것보다 파괴적인 권력이고, 주권의 근본적 속성에 해당한다. 도시재생 사업 지역은 대부분 사회적 약자의 거주지이기 때문에 이

들 지역에서 경제적 공익을 위한 공용수용은 이들의 생활공간을 강제적으로 박탈하는 결과를 낳고 있다. 이러한 수용을 정당화하는 미국 법원의 판결은 도시 재생사업에서 대자본, 민간개발업자의 이익을 보호 하면서 사회적 약자의 사유재산권 보호에서는 차별적인 경향을 잘 보여주고 있다.

이는 신자유주의가 외관상으로는 사유재산권 보호, 자유 시장경제 원리의 강화 및 규제완화라는 형식을 띠고 있지만 그 본질은 사유재산권 보호에서 대자본 및 민간개발업자 중심의 재산권 논리, ‘뒤집어진 로빈훗’이라는 것이다. 그리고 공용수용 남용을 반대하는 재산권보호운동도 계층편향성을 띠면서 도시 재생사업에서 공용수용이 야기하는 문제를 근본적으로 해결하는 전략이 아니라는 것이다. 신자유주의 시대 공익을 사칭하는 사익을 위한 도시재생이 공용수용의 대상이 되어야 하는가에 대한 근본적인 문제를 제기하고 있다. 한국에서도 그동안 「택지개발촉진법」 체계에 입각한 수많은 신도시개발사업이 공익개념에 근거한 공용수용방식을 택하였으나 실제에서는 공익성을 확보하지 못하는 경우가 많았다. 그리고 산업단지개발, 기업도시개발 등 도시·지역개발 사업 역시 공용수용의 민영화 방식에 의존하는 경우가 많으며, 수많은 개발관련 법제 역시 이러한 방식을 내포하고 있다. 따라서 경제적 공익개념을 표방하는 도시·지역개발 사업에서 공익성의 실현여부, 사익을 위한 공용수용, 사회적 약자를 희생대가로 하는 자본편향성 등을 규명하기 위한 법제지리학적 관점의 연구가 더욱 필요하다.

주

1) 우리나라에서 brownfield는 산업재생지역, 낙후산업지역, 기훼손오염지역, 오염부지, 오염산업부지, 환경오염부지, 갈색지대 등 다양한 용어로 번역하거나 그대로 ‘브라운필드’로 표기하고 있다. 필자는 이 용어가 탈산업화 과정에서 나타나는 도시 내 쇠퇴지역이라는 의미와 환경오염원을 내포하고 있는 부지라는 의미를 본래 가지고 있다고 보아 ‘오염쇠퇴부지’라고 번역하여 사용한다.

- 2) 이 법의 정식명칭은 「소기업 책임완화 및 오염쇠퇴부지 회생법」(Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)이다.
- 3) 지역기반 내재자산(hidden assets)은 쇠퇴지역에 고유한 물리적 자산, 비즈니스 자산, 인적 자산 및 지식자산을 일컫는다.
- 4) 정식명칭은 「종합 환경 대응, 보상 및 책임법」(the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)이며 1980년 제정되었고, CERCLA라는 약칭으로 불린다.
- 5) 법령해석은 구분방법에 따라 다양한 유형이 있으며, 해석주체에 따라서는 입법해석, 행정해석, 사법해석 등으로 구분할 수 있다.
- 6) 사법부가 내리는 법령해석이 최종적이라고 하지만 모든 행정기관은 업무상 법령을 해석할 의무가 있는 동시에 권한이 부여 되어 있다. 또한 행정기관의 법령해석에 의한 집행행위가 법적 분쟁이 되어 쟁송(행정소송 또는 행정심판)으로 발전하지 않는 한 행정기관의 법령해석은 행정작용에 관한 한 최종적이고 확정적인 해석이다. 모든 행정작용이 행정쟁송으로 발전하지 않고, 오히려 그러한 경우는 예외적이라는 점에서 행정기관의 해석도 매우 중요한 위치에 있다고 할 수 있다(Ministry of Government Legislation, 2009, 2009).
- 7) 전문학술잡지의 법제지리학 특집호로는 *Stanford Law Review* (1996) 제48권 5호(Surveying Law and Borders), *Historical Geography*(2000) 제28권(Geography, Law, and Legal Geographies), *Law, Culture, and the Humanities* (2011) 제7권 2호(The ‘Spatial Turn’ in Law) 등을 들 수 있다.
- 8) NPL 목록은 인간보건 및 환경위험의 성격과 범위를 평가하기 위해 추가적인 조사를 요구하는 부지의 결정, 수퍼펀드 자금지원을 받는 치유방법 가운데 어떤 것이 적합한지의 확정, 환경보호청 차원에서 추가적인 조사가 필요한 부지의 일반 공지, 오염정화의 잠재적인 책임당사자에게 사전 공지 등의 기능을 담당하고 있다.
- 9) 주정부 차원의 자발적인 정화프로그램(VCPs; State Voluntary Cleanup Programs)은 수퍼펀드법 및 관계법 체제에서 오염쇠퇴부지 재개발을 더디게 하는 장애요소들을 제거하기 위한 시도이다. 오염부지를 자발적으로 정화하려는 당사자에 대한 행정적 승인과 관리감독을 할 수 있도록 주 차원의 행위주체에게 권한을 부여하는 일련의 법과 법체계를 의미한다. 주정부가 제정하는 법률들로서 민간 당사자에 의한 오염정화를 촉진하려는 목적을 가지고 있다.
- 10) 일명 수퍼펀드법으로 불리는 종합환경법이 정화책임을 엄격하게 함으로써 오염쇠퇴부지의 정화를 더디게 한다

는 비판이 있자 이에 대한 수정차원에서 2002년 연방정부는 일명 브라운필드법을 제정한다.

- 11) 회계감사원은 환경보호청이 새로운 오염죄퇴부지를 찾기 보다는 이미 알려진 부지의 평가와 오염정화에 자원을 집중하고 있다고 비판한다. 미국에서 이러한 부지의 추계 및 목록 정리사업의 초기 역사에 대해서는 GAO(1987)을 참고할 수 있다.
- 12) 행정학에서는 경의적 조절(deferential adjustment)이라고도 하며, 타 집단이나 개인의 반발을 초래하지 않도록 하기 위해 다른 의사결정의 영역에 속하는 정책을 회피함으로써 이루어지는 조절을 뜻한다.
- 13) 공공적 목적을 위해 사유재산을 강제로 취득하려고 정부가 공용수용권을 사용하지만 실제 소유권 또는 배타적 이용이 다른 사인(private entity)에 이전되는 경우를 말한다.
- 14) 경찰권으로도 번역한다. 이는 경찰권과 재정권을 행정작용의 핵심적 요소로 인식하던 당시에 사용하던 police power라는 용어를 사전적 의미 그대로 해석하는 것이며, 규제권으로 번역하기도 한다.

참고문헌

- Al-Attar, A. A., 2011, Planning for reuse and redevelopment of inner city blighted contaminated industrial sites, A thesis presented to the University of Waterloo.
- Bacot, H. and O'Dell. C., 2006, Establishing indicators to evaluate brownfield redevelopment, *Economic Development Quarterly*, 20(2), 142-161.
- Ball, M. and Maginn, P.J., 2005, Urban change and conflict: evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK, *Housing Studies*, 20(1), 9-28.
- Blomley N., 1994, *Law, Space, and the Geographies of Power*, Guilford Press.
- Blomley, N., Delaney, D., and Ford, R. T.(eds), 2001, *The Legal Geographies Reader: Law, Power and Space*, Wiley-Blackwell.
- Byrne, J. P., 2005, Condemnation of low income residential communities under the takings clause, *UCLA Journal of Environmental Law & Policy*, 23(2), 131-169.
- Caldeira, G. A., 1987, Public opinion and the U.S. supreme court: FDR's Court-Packing Plan, *The American Political Science Review*, 81(4), 1139-1153.
- Carpenter, D. M. and Ross, J. K., 2010, Empire state eminent domain: Robin Hood in reverse, <http://www.ij.org/about/3045>
- Cazessus, M. A., 2007, The impact of Kelo v. City of New London and eminent domain on American urban space" Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association.
- Cha, M. S., Kim, J. Y., Kim, T. H. *et al.*, 2009, *A Study on a Place-based Integrated System for Regional Development in Korea(II): Designing Policy Directions and Workable Models*, KRIHS (in Korean).
- Coughlin, M. J., 2005, Absolute deference leads to unconstitutional governance: the need for a new public use rule, *Catholic University Law Review*, 54(3), 1001-1038.
- CPEO and APA(Center for Public Environmental Oversight and American Planning Association), 2010, *Creating Community-Based Brownfield Redevelopment Strategies*.
- Dana, D. A., 2006, The law and expressive meaning of condemning the poor after Kelo, *Northwestern Law & Econ Research Paper No. 917891*, 1-27.
- Davies, L. E., 2010, Sport and economic regeneration: a winning combination?, *Sport in Society*, 13(10), 1438-1457.
- EPA (Environmental Protection Agency), 2009, *Opportunities to Reduce Greenhouse Gas Emissions through Materials and Land Management Practices*.
- Essoka, J. D., 2010, The gentrifying effects of brownfields redevelopment, *Western Journal of Black Studies*, 34(3), 299-315.
- Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann and Griffiths, A.(eds), 2009, *Spatializing Law: An Anthropological Geography of Law in Society*, Ashgate.
- Friesecke, F., 2007, The role of partnerships in urban regeneration: similarities and differences between

- Germany and United Kingdom, <http://www.fig.net/pub/fig2007/papers/>
- GAO(General Accounting Office), 1987, Superfund: extent of nation's potential hazardous waste problem still unknown, GAO/RCED, 88-44.
- Greenberg, M. R. and Issa, L., 2005, Measuring the success of the federal government's brownfields program, *Remediation*, 15(3), 83-94.
- Harding, A., 1991, The rise of urban growth coalitions, UK-style?, *Environment & Planning C*, 9(3), 302-311.
- Harvey, D., 1989, From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71B(1), 3-17.
- Hemphill, L., McGreal, S., Berry, J. and Watson, S., 2006, Leadership, power and multisector urban regeneration partnership, *Urban Studies*, 43(1), 59-80.
- Hollander, J., 2010, Private property owners and the re-making of brownfields, *Public Works Management & Policy*, 15(1), 32-56.
- IEDC(International Economic Development Council), 2008, *Forty Years of Urban Economic Development: A Retrospective*.
- Johnson, A. T., 2007, Privatizing eminent domain: the delegation of a very public power to private, non-profit and charitable corporations, *American University Law Review*, 56(3), 455-514.
- Kavaratzis, M., 2005, Place branding: a review of trends and conceptual models, *The Marketing Review*, 5(4), 329-342.
- Kedar, S., 2003, On the legal geography of ethnocentric settler states: notes towards a research agenda, in Holder, J. and Harrison, C. (eds), *Law and Geography*, Oxford University Press, 401-441.
- Kelly, D. B., 2006, The public use requirement in eminent domain law: a rationale based on secret purchase and private influence, *Cornell Law Review*, 92(1), 1-65.
- Kim, Y. C., 2007, Rethinking the 'public use' perspectives on land property right in the age of neoliberalism, *Public Land Law Review*, 38, 521-553 (in Korean).
- Kim, Y. C., 2010, Legal issues and supreme court judgments in the Implementation of Act on Restitution of Development Gains, *Public Land Law Review*, 48, 269-296 (in Korean).
- Klarman, M. J., 2011, Has the supreme court been more a friend or foe to African Americans? *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 140(2), 101-108.
- Klemek, C., 2009, The rise & fall of new left urbanism, *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 138(2), 73-82.
- Koh, T., 1994, "The implication of capital restructuring on urban development," *Journal of the Korean Geographical Society*, 29(4), 420-437.
- Lee, J. G., 2007, Regulatory takings jurisprudence in the U.S. constitution, *Public Land Law Review*, 37(1), 295-317 (in Korean).
- Levine, M. V., 1989, The Politics of Partnership: Urban Redevelopment since 1945, in Squires, G. D. (ed), *Unequal Partnership: the Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*, 12-34.
- Lovell, W., 2007, The Kelo blowback: how the newly-enacted eminent domain statutes and past blight statutes are a Maginot Line-Defense mechanism for all non-affluent and minority property owners, *Ohio State Law Journal*, 68(2), 607-639.
- Luce, H. H., 2000, The meaning of blight: a survey of statutory and case law, *Real Property, Probate and Trust Journal*, 35(2), 389-478.
- Mansfield, B., 2004, Neoliberalism in the oceans: rationalization, property rights, and the commons question, *Geoforum*, 35, 313-26.
- McGahey, R. and Vey, J. S. (eds.), 2008, *Retooling for Growth: Building a 21st Century Economy in America's Older Industrial Areas*, Brookings Institution Press.
- McWilliams, C., 2004, Including the community in local regeneration? the case of Greater Pollok social inclusion partnership, *Local Economy*, 19(3), 264-275.
- Medway, D. and Warnaby, G., 2008, Alternative perspectives on marketing and the place brand, *European Journal of Marketing*, 42(5/6), 641-653.

- Ministry of Government Legislation, 2009, *Manual for Statutory Interpretation* (법제처, 2009, 명답을 위한 법령해석 매뉴얼).
- NAACP, *et al.*, 2004, Brief of Amici Curiae; *Kelo v. City of New London*, 843A.2d 500, No. 04-108, On Writ Of Certiorari To The Supreme Court of Connecticut.
- NBA (National Brownfield Association), 2007, *Technical Assistance Brownfield Training*.
- NICOLE Brownfield Working Group, 2011, *Environmental Liability Transfer in Europe: Divestment of Contaminated Land for Brownfield Regeneration*.
- OECD, 2003, *Private Finance and Economic Development: City and Regional Investment*.
- OECD, 2009, *Green Cities: New Approaches to Confronting Climate Change*.
- Oliver, L., Ferber, U., Grimski, D., Millar, K. and Nathaniel, P., 2005, The scale and nature of European brownfields, International Conference on Managing Urban, Northern Ireland, UK.
- Oswald, L. J., 2011, Deference and judicial review in eminent domain cases, http://works.bepress.com/lynda_oswald/
- Paillard, C., 2006, The changing city: built heritage, regeneration and actors: what ways towards an urban democracy?, Built Environment & Natural Environment 1st Annual Conference.
- Paull, E., 2008, *The Environmental and Economic Impacts of Brownfields Redevelopment*, Northeast -Midwest Institute.
- Park, S. M., 1993, "The political-economic of capitalism and its effects on spatial dynamics," *Journal of the Korean Geographical Society*, 28(3), 213-226 (in Korean).
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A., 2011, "Law's spatial turn: geography, justice and a certain fear of space," *Law, Culture and the Humanities*, 7(2), 187-202.
- Poggesi, S., 2009, *Public-Private Partnership for Urban Regeneration: The Case of the Urban Transformation Companies*, DSI Essays Series, 2, McGraw-Hill.
- Porter, D. R., 2007, *Eminent domain: an important tool for community revitalization*, A ULI Current Issues Report.
- Powell, J., 2008, Race, place, and opportunity, *The American Prospect*, 19(10), <http://prospect.org/article/race-place-and-opportunity>.
- Pritchett, W. E. 2003. The 'public menace' of blight: urban renewal and the private uses of eminent domain, *Yale Law and Policy Review*, 21(1), 1-52.
- RCI Consulting and Regional Analytics, 2004, *Brownfield Redevelopment for Housing: Literature Review and Analysis*, Canada Mortgage and Housing Corporation.
- Roberts, P., 2000, The evolution, definition and purpose of urban regeneration, in Roberts, P. and Skyes, H. (eds.), *Urban Regeneration A Handbook*, Sage Publications, 9-36.
- Robinson & Cole LLP, 2007, *Urban Blight: An Analysis of State Blight Statutes and Their Implications for Eminent Domain Reform*, National Association of REALTORS.
- Salsich, P. W., 2006, Privatization and democratization: reflections on the power of eminent domain, *St. Louis University Law Journal*, 50, 751-759.
- Schultz, D., 2010, Courts matter: the supreme court, social change, and the mobilization of property rights interests, in McIntosh, W. V. and Hatcher, L. J. (eds), *Property Rights and Neoliberalism: Cultural Demands and Legal Actions*, Ashgate Gower, 11-28.
- Simons, R. A. and Iannone, D. T., 1997, Brownfields: supply and demand, *Urban Land*, 1997 June.
- Singhal, S., Berry, J. and McGreal, S., 2009, A framework for assessing regeneration, business strategies and urban competitiveness, *Local Economy*, 24(2), 111-124
- Somin, I., 2009, The limits of backlash: assessing the political response to Kelo, *Minnesota Law Review*, 93(6), 2100-2178.
- Squires, G. D. and Kubrin, C. F., 2005, Privileged places: race, uneven development and the geography of opportunity in urban America, *Urban Studies*, 42(1), 47-68.

- Tomerius, S. and Ferber, U., 2003, Brownfield redevelopment strategies and approaches in Europe and the United States, in OECD(ed.), *Private Finance and Economic Development: City and Regional Investment*, 125-158.
- Treanor, W. M., 1985, The origins and original significance of the just compensation clause of the Fifth Amendment, *The Yale Law Journal*, 94(3), 694-716.
- Treanor, W. M., 1995, The original understanding of the takings clause and the political process, *Columbia Law Review*, 95(4), 782-887.
- United States Conference of Mayors, 2000, *Recycling America's Land, A National Report on Brownfield Redevelopment III*.
- Vanheusden, B., 2007, Brownfield Redevelopment in the European Union, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 34(3), 559-575.
- Wernstedt, K. and Hanson, J., 2009, Community revitalization through areawide brownfield regeneration, community land trusts, and progressive finance, *Environmental Practice*, 11(3), 134-143.
- Wernstedt, K., Heberle, H., Alberini, A. et al., 2004, The brownfields phenomenon: much ado about something or the timing of the shrewd?, Resources for the Future, Discussion Paper 04-46, 1-27.
- World Bank, 2010, *The Management of Brownfields Redevelopment: A Guidance Note*.
- 교신: 김용창, 151-746, 서울시 관악구 관악로 1, 서울대학교 사회과학대학 지리학과(이메일: kimyc@snu.ac.kr, 전화: 02-880-4066)
- Correspondence: Yongchang Kim, Department of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, 151-742, Korea (e-mail: kimyc@snu.ac.kr, phone: +82-2-880-4066)

최초투고일 2012. 3. 6

수정일 2012. 4. 9

최종접수일 2012. 4. 17