「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 91-118
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.5

공익사업법에 의한 산업단지조성사업의 공익성 진단: 공공가치 실패모형(Pubic Value Failure Model)을 중심으로*

서 민 승

국문요약

공익사업은 공공(公共)의 이익(利益)을 실현하기 위해서 행해져야 한다. '공익'을 목적으로 개인의 이익을 침해하거나 환경이나 자원을 낭비하는 행위는 정당화될 수 없다. 본 연구의 목적은 현재 시행되고 있는 '공익사업'이 얼마나 '공익적'인가를 진단해 보는 것이다.

공공사업의 공익성을 분석하기 위한 연구모델로서 Bozeman의 '공공가치 실패' 모형(Public Value Failure Model; 이하 PVM)을 적용하였다. PVM 모형은 개별 정책을 시행할 때 공공성의 측면에서 공공가치 실패가능성을 진단하는 모델이지만, '공익'이라는 추상적 개념을 '공공가치 실패가능성'을 구성하는 차원과 요소를 포함하는 분석틀로 전환하여 사업의 공익성을 판단하는 데 사용할 수 있을 것이다. 동 모형은 해당 사업이 공익적인지를 판단하는 기준을 제시하고 있어 공익성 진단모형으로서의 타당성이 높은 동시에, 양적·질적 자료를 활용한 기술적 평가가 가능하므로 모형의 융통성 또한 높은 편이다.

본 연구에서는 PVM 모형을 활용하여 각 구성요소들을 규범적 공익성 기준과 절차적 공익성 기준으로 구분하여 살펴보았다. 산업단지조성사업에 동 모형을 적용한 결과, 대부분의 판단기준에서 공공가치 실패가능성이 높은 것으로 진단되었으므로 공익사업법의 전면적 재검토가 필요한 것으로 판단된다.

주제어: 공익사업, 공익성, 공공가치, 공익과 사익, 공익성의 진단

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

공익(公益, public interest)사업은 공공(公共)의 이익(利益)을 실현하기 위해서 행해지는 사업을 말한다. 우리나라는 국가가 주도적으로 경제성장을 견인하여 압축적 고도성장을 이루어 가는 과정에서 공공사업이 활발해지면서 대규모 공공토지가 적기에 공급되는 것이 필요하였다. '공익사업'이라고 하는 목적의 정당성이 인정되면 개인의 재산권과 거주의 자유권 등을 침해할 수 있는 수용권이 부여되는데, 이러한 공용수용제도[1]는 지속적으로 사업시행자 중심으로 간소화 되어 왔

* 2017년 정책분석평가학회 춘계학술대회에서 저자가 발표한 발표문의 내용을 수정, 보완하였음.

다(이호준 외, 2013). '공익적'인 목적으로 개인이 자유롭게 사는 터전을 강제수용하기 위해서는 (물론 그에 따른 경제적 보상이 이루어지기는 하지만 헌법상 정당보상의 원칙을 실현하는 것은 논외로 하더라도) 수용 자체의 기준과 절차가 엄격하고 공정해야 한다. 공익을 지나치게 강조하면 국가주의에 빠지게 되어 사익의 본질을 외면하고 '공익'이라는 이름으로 개인의 인권과 권리를 침탈할 수 있다. 또한 사익을 강조하게 되면 소수의 개인이나 권력이 다수대중의 이익을 침해하는 불공정(unjustice)에 빠질 수 있다. 공익과 사익이 충돌할 경우에는 국가중심주의[2]관점이든 자유주의적 관점이든 공익이라는 이름으로 사익을 침해하는 경우가 발생하기 때문에 추상적 개념이 아니라 실천적인 공익의 개념을 명확하게 밝힐 필요가 있다. 「공익사업을 위한 토지 등의 보상에 관한 법률」(이하 '공익사업법')에서는 수용권을 부여할 수 있는 기준을 제시함으로써 공익성 검증의 틀을 제공하고 있다. 그러나 법익을 비교형량하기 위한 잣대나 기준을 제시하는 데는 미흡한 면이 있다. 심지어 이 법에서 정한 강제수용의 기준과 절차를 생략할 수 있는 개별 법률들이 난립(2018년 현재 110개)하고 있어서 「공익사업법」을 통한 공익성 검증기능을 유명무실화하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 현재 「공익사업법」 의해 시행되고 있는 '공익사업'이 얼마나 '공익적'인가를 진단해 봄으로써 '공익적'라는 명목으로 '공익사업'이 남용될 가능성이 있는지를 살펴보고 '공익성'의 판단기준을 제시해 보고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구에서는 공익을 사익과는 구별되는 별개의 우월적 가치라고 당연히 전제하거나, 사익을 공익의 토대로 인정하기 어렵다거나, 사익들의 집합(단순한 합계가 아닌)과 별도로 공익이 존재하는가라는 '공익-사익의 논쟁'(김행범, 2015)을 쟁점으로 삼으려고 하는 것은 아니다. 국가에서 재정을 투입하여 행해지는 모든 사업이 사업주체 측면에서 공익사업이라고 할 수 있으나 이러한 사업 중에서 개인[3]의 권리관계를 제한하는 「공익사업법」에 명시된 공익사업에 한정하여 공익성을 판단해 보고자 한다. 행정학적 관점에서 볼 때 법률에 명시된 공익사업이 자동적으로 공익적이라 할 수는 없다. 해당 사업의 목적, 주체, 수행방식, 성과 등이 공익적인 특성을 가질 때 동 사업이 진정으로 공익적이라 할 수 있기 때문이다. 공익의 옷을 입고 공익을 구현하는 것처럼 행세를 한다고 공익적이라 판단해 버린다면 행정은 형식주의에 빠질 수밖에 없고 공민(the public)이 원하는 바람직한 사회적 결과를 창출할 수도 없을 것이다.

이러한 문제의식을 갖고 공공사업의 공익성을 분석하기 위한 연구모델로서 Bozeman의 '공공가치 실패' 모형(Public Value Failure Model; 이하 PVM)[4]을 적용하였다. 공익이 공공 행정의 평가

1) 헌법 제23조 제3항을 공용수용(eminent domain or taking)이라 부르며, 민간의 재산권을 부분적으로만 제한하는 국가행위는 공용제한 또는 규제수용(regulatory taking)이라 일컫는다(김일중·박성규, 2006).

2) 개인의 행복과 자유도 국가가 개입하고 간섭하면 할수록 더욱 증진되고 보장된다는 근본적인 국가사상을 전제로 하는 사상이다.

3) 일부 연구에서는 공적인 사업 또는 사람과 대비되는 용어로 사인(私人)이라는 용어를 사용하기도 하지만 본 연구에서는 사인, 개인이라는 용어를 혼용해서 사용하고자 한다.

에 필요하다는 목적과 부합하기 위해서 실체적 공익을 주장하면서도 그 개념의 과학적 정립을 위해 '공공가치'(public value)라는 개념으로 변환해서 설명(김행범, 2017)할 필요가 있다. 여기서 공공 가치란 첫째, 국민에게 부여하는 권리·이익·혜택, 둘째, 국민이 사회, 공동체, 국가 등에 부담해야 하는 의무, 그리고 정부 공공정책의 바탕이 되는 원리에 대해서 가치를 부여하고 준거기준을 정립하는 것이다(Bozeman, 2007: 132-133). 공공 가치의 개념은 공·사 부문을 불문하고 규범적, 사회정치적(socio-political) 가치를 포함하지만, Bozeman은 특히, 정부의 공적 개입이나 사업의 공적 가치 실패현상에 관심을 가지고 동 모형을 개발하였다(박희정, 2017).

PVM 모형은 개별 정책을 시행할 때 공공성의 측면에서 공공가치 실패가능성을 진단하는 모델이지만, '공익'이라는 추상적 개념을 '공공가치 실패가능성'을 구성하는 차원과 요소를 포함하는 분석틀로 전환하여 사업의 공익성을 판단하는 데 사용할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 공익성의 개념 및 판단기준

1. 공익과 공익성

1) 공익의 개념

공공정책의 결정을 위한 준거기준은 규범적으로는 공익(public interest)이라고 표방되어 왔다. 공익은 국가권력의 정당화 근거로서 논증의 대상이 아니라 논증의 방향을 결정짓는 사회적·국가적 공리로 기능하여 왔으며(최송화, 1999), 공익은 공중의 후생(the welfare or well-being of the general public; commonwealth), 혹은 공공의 이익(public weal)이란 뜻으로 각인되어 왔다(김행범, 2017). 특정 사회가 형성, 유지, 발전시키고자 하는 질서의 내용이 곧 공익이며, 국가(입법, 행정, 사법)는 공익인 이런 질서의 형성, 유지, 발전의 고유한 임무가 있다고 한다(제철웅, 2006). 공익(public interest)은 공동이익 또는 모든 사람이 공통으로 갖는 이익으로 정의할 수 있으며, 공익의 개념으로 실정법상 공공복리 혹은 공공복지로 표현되기도 하고, 때로는 공공의 이익, 공공성, 국가목적 및 사회목적과 동일하게 사용되고 있다(류해웅 등, 2000).

4) PVM(Public Value Model)모형은 보즈만(Bozeman) 교수가 본인의 저서'Public Values and Public Interest(2007)'에서 논의한 공공가치 실현을 진단하기 위한 정책 평가 분석틀이다. 공공가치의 실패를 진단하는 도구(public value failure model)로도 사용한다.

〈표 1〉 공익의 개념요소

개념요소	세부 내용
공공의 이익보장	국가 안전보장, 질서유지, 공공복리
제도적 공정성	사유재산 제도와 사적 자치에 의한 경제활동 보호
	정치참여·정치활동의 자유보장
사회적 약자보호	어린이, 장애인, 노령층, 저소득층 등의 보호
소수자 권리보호	성소수자, 소수인종 등 민족적·종교적·문화적·언어적 소수자의 권리보호
국민개개인의 권리보호	사생활 보호, 개인정보 보호 등
정보 공개성	정책 및 제도 관련 정보공개, 정보 불균형의 해소
공공재 생산 및 공급	공공재 생산
	사회기반시설의 설치 및 건설
환경 보호	지속가능한 발전을 위한 환경보존, 자연보호

자료: Bozeman(2007); 임의영(2014); 이계만·안병철(2011); 조한상(2009); 채장수(2009) 재구성

공익에 관한 기존의 연구 동향은 규범주의, 합의주의, 과정주의 공익론으로 대별될 수 있다(김행범, 2017). 공익실체설은 공동체를 그 자체의 공공의지와 집단적 속성을 지닌 하나의 실체로 보고 공익은 단순한 사익의 집합이 아니라 사익을 초월한 별도의 실체적 개념으로 존재한다고 보는 공익의 전체주의(holism) 관점이다. 반면에 공익과정설은 사익을 초월한 별도의 공익이란 존재할 수 없으며 공익이란 사익의 총합이거나 사익간의 타협 또는 집단 상호작용의 산물이라고 본다. 공익은 사회구성원의 가치체계 속에서 투표와 같은 정치적 과정을 통해 그리고 관료들의 해석을 통해 구체적 내용이 결정된다. 이는 공익을 방법론적 개체주의의 입장에서 정의하고 있다(이종수, 2010: 91-92).

2) 공익개념의 확장

사회가 복잡다단해지면서 공-사 분리적 관점에서 공익을 이해하는 것이 그 실효성을 잃어가고 있다. 예컨대, 국민의 소득수준이 높아지고 다양한 형태의 여가, 문화를 즐기게 됨에 따라 국민의 건강증진과 여가선용을 위한 체육시설 또는 관광단지 조성사업까지 공공필요의 영역이 넓어지고 있다. 공공적 영역이 기존에 민간의 영역이었던 곳까지 확장되고 있는 것이다.

그 뿐만 아니라 사인(私人)이나 사적 부문이 공적인 역할을 수행하기도 한다. 사인(私人)인 사업주체가 행하는 사업의 경우에도, 공익실현의 관점에서 공공성이 인정되면 공익사업을 시행할 수 있는 권한이 부여하는 것이 그 사례이다. 이러한 공익실현을 위하여 개인이 행하는 개발사업과 영리사업에 대해 공공성을 인정하는 배경은, 사회정의의 실현과 공익과 사익의 적절한 조화와 규제를 통한 국민전체의 공공복리 증진이라는 국가의 존재 목적과 역할이 증대되었기 때문이다(이재삼, 2009).

결론적으로 오늘날 '공공필요'는 헌법 제37조 제2항의 국가안전보장, 질서유지, 공공복리뿐만 아니라 개인 또는 지역경제상의 이익도 포함하고 있다. 결국 공익성 개념의 확장은 공익과 사익

간의 충돌을 더욱 첨예하게 야기하고, 그에 따른 사회적 갈등을 유발하는 것이므로 이에 대한 공익과 사익 간의 조정이 필요하게 된다. 양자 간 조정은 공익을 위한 침해를 인정한다 하더라도, 그로 인해 불이익이 발생하는 경우 어떠한 방법으로든지 구제하는 것을 의미한다(김기영 외, 2012, 2014; 이재삼, 2009; 정기상, 2014).

2. 공익사업의 공익성을 판단하는 현행 기준

사법기관 및 행정기관은 토지수용을 위한 공익사업의 공익성 판단 기준[5]으로 '공공의 필요'를 제시하고 있다. 또한 대법원[6]은 '공익성이 있는 경우에도 그 사업의 내용과 방법에 대하여 사업인정처분에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익 간에서는 물론, 공익 상호간 및 사익 상호간에도 정당하게 비교·교량 하여야 하고, 그 비교·교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 한다'고 판시하고 있다.

1) 공공의 필요

헌법 제23조제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다"고 규정하고 있으며, '공공필요'는 헌법 제37조제2항보다 넓은 개념으로 해석되고 있다(김기영 외, 2012, 2014; 정기상, 2014).

헌법재판소에 따르면 '공공필요'는 "국민의 재산권을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득해야 할 공익적 필요성"으로서, '공공필요'의 개념은 '공익성'과 '필요성'이라는 요소로 구성되어 있는 바, '공익성'의 정도를 판단함에 있어서는 공용수용을 허용하고 있는 개별법의 입법목적, 사업내용, 사업이 입법목적에 이바지 하는 정도는 물론, 특히 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업인 경우에는 그 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성도 아울러 고려하여야 하고, '필요성'이 인정되기 위해서는 공용수용을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인하여 재산권을 침해당하는 사인의 이익 사이의 형량에서 사인의 재산권침해를 정당화할 정도의 공익의 우월성이 인정되어야 하며, 사업시행자가 사인인 경우에는 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율도 갖추어져 있어야한다[7]고 하면서, 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 상당성의 원칙과 과잉금지 원칙 등의 판단기준을 제시하고 있다(이재삼, 2009).

---

5) 대법원 2005. 11. 10, 선고 2003두7507 판결; 대법원 1987. 9. 8, 선고 87누395판결; 1994. 1. 11, 선고 93누8108판결; 헌법재판소 1994. 2. 24, 선고92헌가15결정; 헌법재판소1995. 2.23, 선고93헌바29결정; 헌법재판소 1995.10. 26, 선고95헌바22결정; 헌법재판소 1996. 4. 15, 선고95헌바9결정; 헌법재판소 1998. 3. 26, 선고93헌바12결정; 헌법재판소2006. 7. 27, 선고2003헌바18결정; 헌법재판소 2008. 4. 24, 선고 2006헌바98결정.

6) 대법원 2004두14670.

7) 헌법재판소 2014. 10. 30, 선고 2011헌바129, 172 전원재판부 결정.

2) 비례의 원칙

개별사업이 공익사업으로 인정되기 위해서는, 당해 공익사업으로 인한 공익이 사익보다 훨씬 우월한 공익성을 인정받아야 하며, 이로 인한 이익은 국가와 그 구성원인 불특정의 국민들이 향유할 수 있어야 한다(정기상, 2014). 이러한 공익성의 우월은 공공필요와 같은 개념으로, 그 판단은 헌법상의 기본원리의 하나인 비례원칙에 의해지고 있다. 대법원은 "비례의 원칙(과잉금지의 원칙)이란 어떤 행정목적을 달성하기 위한 수단은 그 목적달성에 유효·적절하고 또한 가능한 한 최소침해를 가져오는 것이어야 하며, 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 안 된다는 헌법상의 원칙을 말한다."고 판시[8]하고 있다. 헌법재판소는 위헌법률심사 시 법률의 위헌 여부를 판단하는 심사기준으로서 비례원칙은 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 그 내용으로 설시(說示)[9]하고 있다. 또한 헌법재판소는 "공용수용은 ① 헌법 제23조 제3항에 의하여 국민의 재산권을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득해야 할 공익적 필요성이 있을 것, ② 수용과 그에 대한 보상은 법률에 의거할 것, ③ 정당한 보상을 지급할 것 등의 요건을 모두 갖추어야한다."고 명시[10]하고 있다.

3) 행정기관의 기준

행정기관의 업무처리지침이나 사업인정고시에 나타난 공익의 판단기준도 역시 '공공의 필요성' 여부이다. 국토교통부「지역개발 및 지원에 관한 업무처리지침」의 일부개정안(2015.9.16.)에는 '공공의 필요성이 인정되는 사업을 구체화하여 규정할 필요에 의한다.'고 명시하고 있으며, 법령상 명확한 규정이 없는 경우에는 지방자치단체의 장이 지역의 여러 여건 등을 감안하여 '공공필요성' 여부를 개별적으로 판단하도록 규정하고 있다. 국토교통부장관이 공익사업을 인정하여 고시하는 경우에도 '공공필요성'에 따르고 적절한 보상이 법적으로 이루어지도록 규정하고 있다. 국토교통부장관은 (공익)사업인정[11](혹은 사업인정의제[12])을 위한 공익성 검토기준을 아래와 같이 제시하고 있다.

---

8) 대법원 91다29927판결.

9) 헌법재판소 선고 93헌바29결정.

10) 헌법재판소 선고95헌바22결정; 선고93헌바12결정.

11) 사업인정은 국토교통부장관이 해당 사업이 토지보상법 제4조에서 열거하고 있는 공익사업에 해당함을 인정하면서 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 수용권을 설정하는 행위(토지보상법 제20조)이다. 국토교통부장관의 위임을 받은 중앙토지수용위원회가 결정한다.

12) 사업인정의제는 '개별법상 인허가 등(지구 또는 구역지정, 개발계획승인 등)이 있는 경우 토지보상법상 사업인정이 있는 것으로 의제하는 것'으로 개별법에 의해 사업인정이 의제되면 토지보상법상 사업인정과 동일한 효력이 발생한다. 대부분 공익사업은 토지보상법상 사업인정이 아니라 개별법령상 인·허가에 따른 사업인정의제를 통하여 토지수용권한이 부여되고 있는 실정이다.

〈표 2〉 (공익)사업인정을 위한 국토교통부 공익성 검토기준

사업인정 요건	공익성 판단 기준(항목)
법령상 전제	토지보상법 제4조 각호 및 별표에 규정된 사업에 해당하는가? 개별법에서 정한 수용재결의 신청요건을 갖추었는가?
시행자 의사와 능력	사업을 수행할 정당하고 적극적인 의사를 보유하였는가?
	사업을 수행할 충분한 능력을 구비하였는가?
입법목적 부합성	법령목적, 상위계획·지침, 절차 등에 부합하였는가?
	영업이 수반되는 사업의 경우 대중성·개방성이 있는가?
공익 우월성	사업으로 얻게 되는 공익이 사업으로 잃게 되는 이익보다 우월하다고 볼 수 있는가?
사업계획의 합리성	구체적이고 합리적인 계획이라 볼 수 있는가?
수용 필요성	수용방식으로 사업을 수행할 필요가 있는가?
	수용 대상 및 범위가 적정한가?
공익지속성	사업의 정상 시행 및 완공 후 지속적 공익 관리가 가능한가?

자료: 중앙토지수용위원회 홈페이지

다만 국토교통부 누리집자료(http://stat.molit.go.kr/)에 의하면 국토교통부 장관이 판단하는 '사업인정'을 거친 건수는 2013년부터 2017년까지 최근 5년간 총 50여 건이며 전체 공익사업의 0.2%에서 0.5% 정도에 그치고 있다.

3. 공익사업의 공익성 진단 모형

1) 공익성을 평가하는 다양한 기준

공익의 실현을 목적으로 하는 공공부문의 활동과 성과가 경제적 관점에 치우쳐서 평가되던 오류를 바로잡고 '공공성'의 관점에서 바람직한 평가모형을 개발하고자 하는 시도가 외국의 학자들을 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 시도는 모호하고 추상적인 공익성이라는 개념을 측정 가능한 '공공가치의 창출'이라는 실천적 개념으로 전환하여 공공(익)성의 구성요소에 입각하여 공익성을 판단하고자 노력하였다.

Moore(1995)는 '공공가치'이라는 개념을 처음 소개하면서 공공부문 관리자들의 핵심목표가 '공공가치 창출'이라고 주장하고 공공가치 회계모형(public value accounting)과 공공가치 점수표(public value scorecard)를 이용하여 공공부문의 공공가치 창출노력을 측정하고자 시도하였다. 공공가치 점수표(public value scorecard)는 균형성과표(BSC)의 원리인 정당성 측면과 내부프로세스

관점을 원용하여 이를 실천적 관리도구로 개발하였다. 이후 Kelly & Muers(2002)는 공공서비스의 쇄신에 대한 분석틀을 제시하였고, Talbot(2008)는 경쟁가치 분석틀(Competing Values Framework: CVF)을 통해서, Meynhardt(2012)는 공공가치측정표(public value scorecard)를 이용하여 공익성을 판단하고자 하였다.

본 연구에서는 여러 분석기준 가운데 Bozeman(2002, 2007, 2011)이 제시한 PVM 모형을 통하여 공익성 실현여부에 대한 평가를 시도해 보고자 한다. PVM 모형은 거시적 관점에서 공익사업의 공익성 판단에 대한 기준을 제시할 수 있을 뿐만 아니라 개별정책에 있어서 공공가치 실현에 있어서 그 실패 여부를 판단할 수 있는 잣대를 제공한다.

2) PVM 모형의 적용

공공부문의 정책결정은 공공가치(public values)의 실현을 목적으로 이루어져야 한다(박희정, 2017). 따라서 그에 대한 평가 또한 공공가치 실현의 측면에서 이루어져야 할 것이다. 즉, 어떠한 정책이 공공가치 실현의 목적을 제대로 달성했는지에 대한 적절한 판단기준이 있어야만 평가 또한 제대로 이루어질 수 있음을 의미한다. 그러나 현재 이루어지고 있는 공공부문 정책평가의 주요 기준들의 대부분은 '경제적 가치(economic values)'에 기반을 두고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 즉, 공공 가치 실현을 목적으로 하는 공공부문의 정책이 경제적 가치에 기반을 둔 기준과 분석틀에 의해 평가되는 모순이 발생하는 것이다.

따라서 PVM 모형은 이러한 모순에 대한 문제를 제기하고 공공부문의 정책이 공공가치의 실현을 충분히 달성했는지 평가하기 위한 7가지의 가치 판단기준을 담은 분석틀을 제시하는데 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 앞의 다섯 가지 기준은 규범적(혹은 내용적) 범주에 해당하고 뒤의 두 가지 기준은 절차적 기준에 해당한다.

(1) 정당한 독점(legitimate monopolies)

정부의 독점에 의한 재화와 서비스의 공급이 사부문에서 제공되는 것보다 공공가치의 실현에 있어 더 효율적일 때, 이를 정부에 의한 '정당한 독점(legitimate monopoly)'이라고 표현한다. 또한 정부의 공권력이 치안 등의 사회 안정과 질서, 사회문제들을 해결할 수 있어야 하는데 정부가 이러한 역할을 제대로 수행하지 못함으로써 사회문제가 지속적으로 발생하게 될 때, 즉 정부가 마땅히 독점하여야 되는 부분을 독점하지 못함으로써 문제가 발생하게 될 때 이를 정부의 '불완전한 독점(imperfect monopoly)'이라고 일컫는다. 따라서 본 판단기준의 주요 질문은 '해당 정책 부문의 서비스의 제공을 정부의 완전한 독점이 필요한가?' 그리고 '그것이 정당한가?'에 대한 것이 될 것이다.

(2) 편익의 배분(distribution of benefits)

시장에서는 비용과 편익의 배분에 있어 외부효과가 발생함으로 효율적 가격의 형성에 방해를

받을 때 시장실패(market failure)가 발생하게 된다. 한편 공공부문에서는 공정하고 균등하게 배분되어져야 재화와 서비스의 편익이 특정한 개인이나 집단에 의해 포획되어져 '편익의 비축(benefit hoarding)'이 발생할 경우 이를 공공가치의 실패(public value failure)로 규정하게 된다. 공공가치 실현을 위한 편익의 배분 측면에서 주요 쟁점은 특정한 개인이나 집단에 의한 편익의 비축이 발생하였는지 또 그 특정한 개인이나 집단에 의한 편익의 비축이 정당한 것인지 혹은 정당하지 않은 것인지에 대한 판단이 될 것이다.

(3) 공급자의 존재(scarcity of provider)

핵심 공공가치를 위한 공급자가 충분하지 않거나 그 역량이 부족할 때 발생할 수 있다. 공공부분이나 사부분에서 핵심 공공가치를 실현할 공급자가 충분하지 않거나 희소할 경우, 핵심 공공가치를 실현할 공급자의 역량이 부족하여 가치실현에 차질이 생길 경우 이를 공공가치의 실패로 규정한다. 공기업이 민영화되거나 아웃소싱이 활발해지면 정부가 제공하는 공공가치의 양적, 질적 저하를 가져올 수 있다. 이 기준은 해당 정책이 공공가치를 실현하기 위해서 재화나 서비스의 공급주체가 충분히 존재하여 공급에 차질이 없어야 하며 더 나아가 양질이 서비스를 제공할 수 있는 역량 있는 공급자가 존재하는가라는 판단기준으로 이해되어야 한다.

(4) 시간 지평(time horizon)

어떠한 정책이 공공가치를 실현하기 위해서는 '시간 지평(time horizon)'에 대한 고려가 있어야 한다. 즉, 정책의 결정과정은 해당 정책에 대한 세대 간 형평성과 미래 정책 환경에 미칠 수 있는 영향 등을 심사숙고함으로 단기적 관점이 아닌 장기적 관점에서 정책의 지속가능성을 고려해야 함을 의미한다. 이러한 장기적 '시간 지평(time horizon)에 대한 숙의(deliberation)의 과정이 없다면 현재의 가시적 성과가 미래의 공공가치 실패로 돌아올 수 있기 때문이다.

(5) 대체가능성과 자원보전

시장에서는 희소한 자원을 대체할 수 있는 자원의 개발이 시장의 효율성을 높이는 결과를 낳는다. 그러나 공공부문에서는 고유의 가치를 지닌 자원이 존재함을 인정하고 그러한 대체 불가능한 자원을 보전하는 것을 중요한 가치로 여긴다.

(6) 가치표명 및 종합화 메커니즘(mechanisms for values articulation and aggregation)

바람직한 정책결정과정과 사회통합은 공공의 가치에 대한 충분하고 효과적인 의사소통을 전제로 한다. 그러나 사회적 제도와 합의의 과정이 효과적인 의사소통의 도구로써의 역할을 다하지 못할 때 정책결정과정의 결함(flaws)이 발생하게 된다. 즉, 정책결정 과정의 참여자들이 그들의 의사를 표명할 충분한 기회가 주어지지 않았거나, 표명된 가치와 의사의 종합화(aggregation)에 있어서 왜곡이 발생함으로써 정책결정에 참여자들의 가치와 의사가 제대로 반영되지 않을 때 공공가치의 실패에 이르게 된다.

(7) 공공정보의 불완전성 (imperfect public information)

정책결정과정이 투명하게 이루어지고 그 정책에 대한 충분하고 정확한 정보가 국민들에게 제공된다면 국민들은 그 정책 대안에 대한 정확한 판단을 내릴 수 있게 된다. 그러나 일반적으로 어떠한 정책이 결정되기까지 정책결정자들은 일반 국민들보다 더 많은 정보를 가지게 됨으로써 '정보의 비대칭(information asymmetry)'이 발생하게 된다. 이로 인해 정책결정과정에서 불투명하고 불완전한 정보가 제공된다면 해당 정책에서 공공가치의 실패가 발생할 수 있다.

〈표 3〉 공공가치 실패 판단기준: PVM 모형

연번	구분	판단 기준	핵심 사항
1	정당한 독점	• 해당 서비스의 제공을 위해 정부의 독점이 필요한가? • 정부의 정당한 독점인 경우 이에 대한 사부문의 위반이 발생했는가?	☑ 정부 독점의 필요성 ☑ 국가독점 후 사부문의 위반 규제
2	편익의 배분	• 해당 서비스가 자유롭고 평등하게 제공되었나? • 해당 서비스가 특정 개인이나 집단에 포획되어 '편익의 비축'이 발생했나?	☑ 이익배분의 공정성 ☑ 이익배분의 독점 지양
3	공급자의 존재	• 해당 서비스의 제공이 정당한 경우 이를 공급할 주체가 존재하는가? • 이들 공급자가 재화 및 서비스를 제공할 역량을 갖추었나?	☑ 서비스 제공기관의 존재 ☑ 서비스 제공기관의 역량
4	시간 지평	• 단기적 관점에서 해당 조치를 취한 것인가? • 장기적으로 또 다른 문제를 발생시키지 않을 것인가?	☑ 단기성과주의 경계 ☑ 부작용의 발생가능성
5	대체가능성과 자원보전	• 해당 (중요한 가치를 지닌) 자원을 마치 다른 것에 의해 대체가능하다고 취급하였나? • 확실한 보장이 없이 해당 자원을 위험에 빠뜨렸나?	☑ 자원의 대체가능성 ☑ 희소한 자원(생태, 환경 등)의 보존
6	가치표명 및 종합화 메커니즘	• 공중이나 이해관계자들의 가치를 표명할 기회가 주어졌느냐? • 이들 표명된 가치를 제대로 종합하여 반영했느냐?	☑ 이해관계자의 참여 장치 구축 ☑ 표명된 가치의 종합화 여부
7	공공정보의 불완전성	• 시민들이 판단할 수 있도록 충분한 정보가 제공되었나? • 제공된 그 정보가 정확했느냐? (기밀사항이 아닐 것을 전제)	☑ 충분한 정보 제공 여부 ☑ 제공된 정보의 정확성

Ⅲ. 「공익사업법」에 의한 공익사업 현황

1. 법률의 규정

「공익사업법」에는 공용수용의 강제권을 부여할 수 있는 '공익사업'의 목적, 종류, 대상과 공용수용 절차에 관한 규정이 있다.

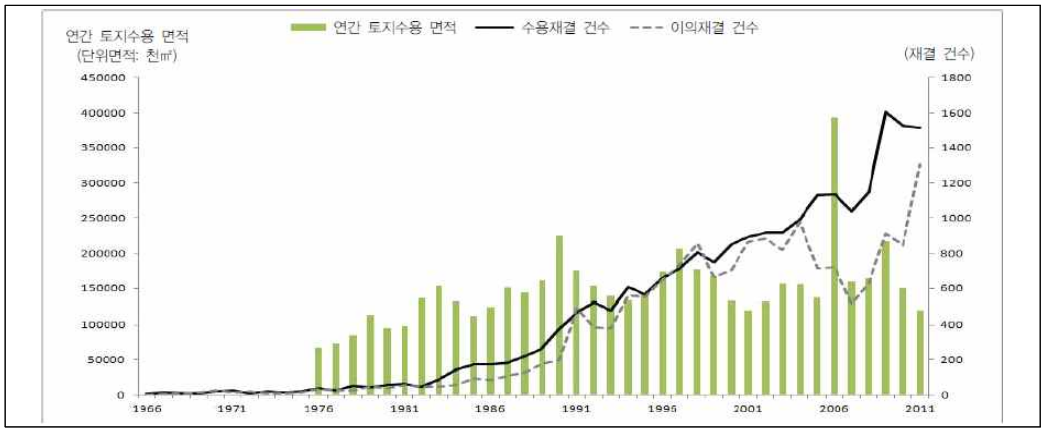
1) 공익사업의 종류

「공익사업법」의 제정취지는 "공익사업에 필요한 토지의 수용과 사용에 관한 사항을 규정하여

공공복리의 증진과 사유재산권과의 조절을 도모하려는 것"이다. 공익사업이란 제4조[13] 각 호의 해당하는 사업을 말하는데, 국방·군사에 관한 사업, 도로·하천·제방과 관련한 사업, 주택건설·학교·산업단지 조성 등과 같은 전통적인 공익사업을 열거하고 있다.

공익개념이 확장되면서 강제적 수용권을 부여할 수 있는 개별 사업대상 범위가 지속적으로 확대되었고(이재만 외, 2013), 강제수용 기준과 절차를 회피할 수 있는 110개의 개별 법률의 규정에도 '공익사업'을 열거하고 있다. 이렇듯 간소화된 공용수용 제도를 통해서 수용된 토지의 면적은 꾸준히 증가하였다.

〈표 4〉 연도별 수용면적 및 수용재결 건수



자료: 건설부, 건설통계편람(1966~1994); 건설교통부, 건설교통통계연보(1994~2008); 국토해양부, 국토해양통계연보(2008~2011); 이재만 외, 2013 재인용

13) 제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지 등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다. 〈개정 2014.3.18., 2015.12.29.〉
1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업 [전문개정 2011.8.4.]

2) 의견 청취 절차

국토교통부 장관에게 공익사업인정을 받은 사업은 아래와 같은 의견처리절차를 거쳐야 한다. 「공익사업법」이 개정됨(2015. 12. 29)에 따라서 '사업인정이 의제'되는 경우에도 의무적으로 의견청취절차를 거쳐야 한다. 토지소유자도 모르게 강제수용권이 부여되는 문제가 발생할 가능성은 줄어들었다고 할 수 있다. 이를 어기는 경우에는 절차규정을 위배한 것이 되어 수용권을 행사할 수 없게 된다.

〈표 5〉 사업인정 의견청취 절차

■ 사업인정(의제) 의견청취 절차

▶ 의견청취 대상사업 (토지 등을 수용하거나 사용할 사업)

- 국토교통부장관에게 사업인정을 신청한 사업
- 개정 토지보상법 시행일('16.6.30.) 이후, 개별법에 따라 최초로 사업인정이 의제되는 인허가 등(지구지정·사업계획승인 등) 신청사업

※ '16.6.30. 이후 최초 인허가 및 그 변경도 의견청취 대상에 해당, 그러나 '16.6.30. 이전 최초 인허가 등이 이루어지고, 그 후 변경된 경우 그 인허가 변경은 의견청취 대상에 해당하지 아니함

▶ 업무처리절차

의견 요청		공익성 검토		의견 회신
인허가권자 -> 중토위		중토위		중토위 -> 인허가권자
의견요청서 접수 (사무국)	▶	위원회 심의상정	▶	의견서
서류 형식 검토		공익성 검토		통보

- (의견요청) 인허가·승인권자가 중토위에 의견청취 요청
- (접수·배정) 사건번호 부여 후 담당자 배정
  * 접수일은 첨부서류가 실제로 도달한 날을 기준으로 함
- (검토보고서 작성) 사건표시, 사업개요, 항목별 검토부분 기재
- (의견회신) 접수일로부터 30일 이내

자료: 중앙토지수용위원회

3) 토지 수용 절차

공용수용은 공익사업을 위해 협의수용에 의한 자기 재산권의 양도에 반대하는 사람들에 대해서 강제로 매수하여 재산권을 박탈하는 제도(정하명, 2010)이므로 피수용자의 권리를 보다 효과적으로 보호하기 위해서는 공용수용결정과 보상에 이르는 과정에 대한 완전한 정보가 제공될 필요가 있다. 이를 위해 「공익사업법」에는 몇 가지 절차를 규정하고 있다. 「공익사업법」 제26조 협의절차준용, 제28조 재결신청권,[14] 제83조에서는 이의신청권, 제34조 행정소송권 등이 규정되어 있

고 수용권자는 제9조 2항에 증표 등의 휴대 및 제시, 제20조 토지조서 및 물건조서의 작성, 제14조 보상계획 공고, 제 16조 협의 및 확인, 제21조 의견청취 제24조 통지의무, 제91조 환매권 통지 등을 규정하고 있다. 이러한 규정들과 현행의 수용 절차에서는 수용집행절차와 집행결과를 공개하고 있다.

우리나라의 공용수용제도는 법률로써 완전한 정보제공을 보장하고 있으므로 최소한의 절차적 규정은 마련해 놓고 있다고 할 수 있으나, 절차의 존재만으로 공공적 가치를 잘 구현하고 있다고 볼 수 없다. 실질적인 정보의 양이나 질적인 면에서 개인들이 이해하고 수용할 정도의 정보를 제공하고 있는지는 의문을 가질 수 있다.

〈표 6〉 토지수용 절차

사업인정	국토부장관이 처분(중앙토지수용위원회의 의견 검토 경유)
토지 및 물건조서 작성	취득(수용) 또는 사용할 토지 및 물건 등을 확정(토지소유자와 관계인의 서명)
협의	당사자 간 협의가 성립되어 협의 성립 확인을 요청할 경우 이를 수리
수용(사용)재결	당사자 간 협의가 성립하지 못하여 수용(사용)신청을 할 경우 수용(사용)여부 등을 결정(수용, 사용재결)
보상금 지급	수용(사용)의 개시일까지 보상금을 지급하거나 공탁함
수용재결 불복에 대한 구제	토지소유자 등이 수용재결에 대해 이의신청(이의재결) 또는 행정소송을 제기

2. 공익사업의 범위 확장

1) 사업대상과 사업주체의 확장

경제수준이 향상되고 국민의 다양한 요구가 증대되면서 국민의 건강증진과 여가선용 등을 위하여 공익사업의 대상이 확대되었음은 앞서 설명한 바와 같다. 이에 더하여 사업의 종류뿐만 아니라 사업의 주체도 국가나 지방자치단체에서 일반 개인 및 법인으로 확대되고 있다. 「공익사업법」에는 공익사업의 주체를 '사업시행자'라 하는데, 강제수용의 시행자가 국가, 지방자치단체, 공공단체뿐만 아니라 민간기업, 개인, 조합 또는 민관합동법인, 법인에 이르기까지 사인수용[15]은 점점 증가하고 있는 추세에 있다(김남욱, 2009).

헌법재판소[16]에 따르면 '헌법 제23조 제3항은 정당한 보상을 전제로 하여 재산권의 수용 등에 관한 가능성을 규정하고 있지만, 재산권 수용의 주체를 한정하지 않고 있다'고 하면서 사인수용의 위헌성을 부정하였다.

그러나 사인수용의 경우, '개인에 의한 공용수용'이라는 단순히 주체에 대한 문제가 아니라, 강

14) 수용재결의 경우 수용권의 내용확정과 손실보상액 결정이 있는데 주로 후자에 치우쳐져 있다. 토지수용위원회는 공익에 반한다하더라도 수용재결 자체를 거부할 수 없다.

15) 특정한 공익사업 기타 복리사업을 위하여 사적주체가 타인의 특정재산권을 정당보상을 조건으로 취득하는 것으로 정의할 수 있다(박균성, 2010).

16) 헌재2009.9.24., 2007헌바114.

제수용의 목적이 소수 개인의 이익을 추구하는 사업일 경우에 이를 구분하여 제한하거나 규제할 방안을 마련하고 있는가(정하명, 2010)라는 문제가 중요할 것이다.

2) 공익사업 절차의 간소화: 사업인정의제

"사업인정"이란 공익사업을 토지 등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것(공익사업법 제2조제7호)을 말한다. 공익사업을 선정하고 사업의 시행자에게 일정한 수용권과 사용권을 인정해 주는 처분적 성격을 가진다. 사업인정을 받기 위해서는 최소한의 공익성 검증(앞의 표 2 참조)을 거쳐야 하고, 일정한 절차규정(예컨대 동법 제21조 의견청취 등)에 따라야 한다.

그러나 우리나라는 일반적인 사업인정 절차를 거치지 않고서도 사업인정의 법률효과를 나타낼 수 있는 '사업인정의제'라는 제도를 두고 있다. 사업인정의제는 공익사업법에서 정한 사업인정의 절차나 요건에 따라 사업인정을 받은 것은 아니지만, 일정한 다른 처분이 행해진 경우에는 사업인정을 받은 것으로 본다는 것으로 개별 법률에 의해 시행되고 있다. 이러한 제도는 '공익' 개념을 남발하여 사익을 추구할 수 있는 수단으로써 작용할 수 있으며 각종 이익단체 및 압력단체는 이러한 규정을 악용하여 정치권력에 압력을 행사 할 수 있는 여지를 두고 있다. 사업인정의제의 방법으로 사업인정 절차를 회피하려는 노력을 할 수 있으며 사업시행자의 기회주의 발현을 제도적으로 부채질하는 결과를 낳고 있는 셈이다(정기상, 2014).

Ⅳ. 산업단지조성사업의 공익성 진단

「공익사업법」에 의한 공익사업 중에서 산업단지 조성 사업에 대해 PVM 모형을 적용하여 '공익성'을 진단해 보고자 한다. 동 모형은 해당 사업이 공익적인지를 판단하는 기준을 제시하고 있어 공익성 진단모형으로서의 타당성이 높은 동시에, 양적·질적 자료를 활용한 기술적 평가가 가능하므로 모형의 융통성 또한 높은 편이다. 다만, 모형 적용이 신축적이어서 측정가능성 및 정교성 면에서는 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

기존의 PVM 모형이 공익성 또는 공공 가치를 나타내는 속성들을 병렬적으로 제시하였다면 본 연구에서는 이들 요소를 규범적(혹은 내용적) 공익성 기준과 절차적 공익성 기준으로 구분하여 살펴보았다.

1. 산업단지조성사업의 규범적 정당성 검토

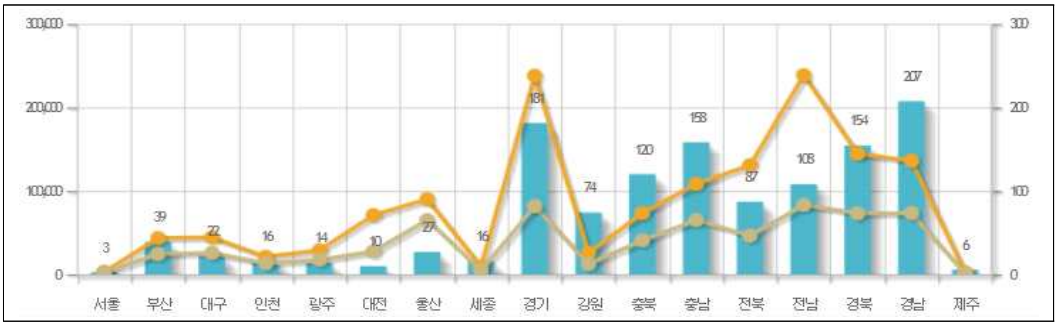
1) 정당한 독점(legitimate monopolies)

'정당한 독점'의 판단기준은 '해당 서비스의 제공을 위해 정부(또는 사업주체)의 독점이 필요한

가?', '정부의 정당한 독점인 경우 이에 대한 사부문의 위반이 발생했는가?'에 대한 것이다. 즉, '정당한 독점' 여부를 판단하는 핵심사항은 정부 독점의 필요성과 국가 독점 후 사부문의 위반 발생을 규제하는 것이다.

공익사업이 사업인정을 받게 되면 국가나 지자체가 아닌 사인이라도 개인의 재산권을 침해할 수 있는 수용권을 가지게 된다. 즉, 개인 등 사인들의 경우에도 정당한 요건만 갖추게 되면 수용권이라는 독점적 권한을 광범위하게 인정받게 된다. 공권력을 사인에게 부여하는 것이 타당한지에 대한 근본적 문제에 대한 논의는 차치하고라도 제약 없는 공권력의 민영화는 지양되어야 한다. 지방자치단체는 세입 증대와 지역경쟁력 제고 차원에서 경쟁적으로 산업단지를 조성하는 경향이 있다. 필요하지 않은 토지까지 일단 수용하였다가 사업 추진과정에서 사업 부지를 축소하는 경우도 있다. 2014년부터 2016년까지 3년간 산업단지(일반산업단지/국가산업단지/농공단지) 지정 후 해제된 면적만 1,510만㎡에 이른다(국토부 누리통계, 2017). 또한 지나치게 무리하게 사업을 추진하여 미분양 사태를 낳기도 한다.

〈그림 1〉 시·도별 산업단지 미분양 실태(2018)



자료: 산업입지정보시스템

〈그림 1〉은 2018년 현재 시·도별 산업단지 미분양 실태를 보여준다. 산업입지정보시스템에서 제공하는 자료에 의하면 전국적으로 1,193개 단지, 2,764만㎡의 산업단지가 미분양 상태에 있다. 사정이 이러한데 정부는 사인에게 수용권을 위임하면서까지 산업단지를 조성하는 것이 정당화될 수 있을지 의문이다.

무분별한 산업단지 조성은 지자체의 재정 위기를 촉발하기도 하는데 입주기업을 찾지 못한 지자체들의 출혈경쟁과 이로 인한 재정적 손실이 막대한 것[17]으로 나타났다(월간중앙, 2014년 8호, 84면). 동 보도자료에 의하면 지방산업단지가 기업들의 투기 목적으로 활용되는 경우도 있는데 기업들은 산업단지 내 용지를 분양받은 뒤 공장을 짓기 전에 부지를 되파는 수법으로 적게는 수억 원에서 많게는 수십억 원의 시세차익을 남기기도 한다.

국토교통부는 「공익사업법」을 개정하여 사업인정 과정에서부터 '공익성'을 검증하고 신중하게

17) 전국 기초자치단체들 중 재정자립도가 7위로 꼽히는 화성시는 2007년 이후 전곡산단을 비롯한 대형 개발사업이 연달아 실패하면서 부채가 세 배 이상 늘어났다.

사업 타당성을 평가하는 절차를 마련하거나, 무분별한 개발을 막기 위해서 수용권을 민영화한 규정 자체를 재검토할 필요가 있을 것이다.

2) 편익의 배분(distribution of benefits)

'편익의 배분' 기준은 공익사업을 시행하여 발생한 편익이 특정개인이나 소수에게 비축(hoarding)되지 않고 자유롭고 평등하게 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 만약 해당 서비스가 특정 개인이나 집단에게 집중적으로 이익을 발생시킨다면 해당 사업의 공공가치를 창출하는데 실패할 가능성이 높기 때문이다. 편익 배분의 편향성을 막고 공정성을 확보하는 것이 동 기준의 핵심적 고려사항이다.

공익사업으로 인정받으려면 해당 사업의 시행에 따른 공익과 사익의 비교형량을 거쳐야 하고[18] 사업에 따른 이익을 국가와 그 구성원인 국민들이 모두 향유할 수 있어야 한다. 비교형량 하는 이익의 크기는 측정하는 잣대와 측정하는 사람에 따라서 결과가 달라질 수 있으며 어떤 경우에는 잘못된 사업영향평가나 B/C 분석 결과를 토대로 자원 낭비를 초래한 경우가 발생하기도 한다. 김일중(2015)은 우리나라의 공용수용제도가 개발편의주의와 개발중심주의에 치우친 성향이 높다고 비판한다.

산업단지조성사업의 편익이 공평하게 배분되어야 한다는 기준에서 볼 때 산업단지 조성에 따른 이익은 개발자에게 비축되어서는 안 되고, 토지나 주택을 수용당한 원주민이나 해당 지역 내 주민들에게도 개발의 편익이 배분되어야 한다. 따라서 토지수용에 따른 적정 보상의 문제가 제기된다고 하겠다. 현행 보상의 기준으로 '생활재건 지원조치'에 대한 원칙은 있으나 명확한 규정은 결여되어 있어 현실적인 지원 대책이 마련되어 있지 않다. 건물소유자에게는 이주대책 대상자이면서 동시에 주거 이전비 지원 대상으로 인정하여 중복 보상하면서도, 세입자에게는 도시근로자 가구 월평균 명목 가계지출비 4개월분만을 지급하고 있어서 주거안정 도모에 크게 부족한 실정이다(김기영 외, 2014;이재만 외, 2013).

또한, 현재, 산업단지조성사업을 위한 토지수용 시 손실보상액이 표준공시지가와 기타 가격형성요인을 보정하여 감정평가의 방법으로 결정되고 있어 시가에 못 미치는 경우가 많다. 편익의 공평한 배분을 위해서는 사인의 재산권을 실질적으로 보호한다는 견지에서 산업단지조성사업에 따른 손실보상액 및 매도가액 산정 시 개발이익과 영업보상 등을 고려함과 동시에 공시지가의 현실화 및 기타 부수적 상황의 보정을 통하여 충분한 보상이 이루어져야 할 것이다(성중탁, 2009). 그리고 개발에 따른 편익이 특정 집단에 비축되지 않도록 하기 위해 영리를 추구하는 개인이나 법인이 직접 수용하는 경우에는 개발이익환수제와 같은 민간기업의 토지수용권의 남용을 제한하기 위한 보완장치가 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 2014년에는 정부가 관련 법령을 개정하여 산업단지 개발이익의 50%이상을 재투자해야 하는 의무비율이 25%로 완화시켜 주고, 건축사업의 경우 분양수입의 100% 재투자 의무를 50%이상으로 완화시켜 주는 등의 조치[19]를 함으로써 국가가 소수

18) 김기영 외(2014)는 이익의 비교형량 시 단순한 재정증대, 일반적 경제조성, 단순한 편의나 안락함, 한정된 소수계층의 이익 등을 위한 공용수용은 포함되지 않는 것으로 보아야 한다고 주장한다.

사업시행자의 이익을 보존하려고 하고 있다는 비판을 받았다.

한편, 공익사업인 산업단지조성사업의 민간 사업자는 분양을 통해 수익을 창출하고 있음에도, 공익사업법은 대토보상을 받은 자의 전매를 전면적으로 금지하고 있어 사업시행자와의 형평에 반한다는 비판(노미리, 2016)이 제기되고 있다. 이밖에 수용된 토지가 애초의 사업목적이 폐지·변경되었을 경우 원소유자에게 환매할 수 있도록 하는 규정(공익사업법 제91조)에도 불구하고 원 소유자에게 환매권 공지를 하지 않은 사례[20]나 공익사업 시행지구 밖의 토지에 대한 간접보상[21]이 제대로 이루어지고 있지 않은 점은 산업단지조성사업의 편익이 사업시행자(정부나 공공단체)나 개발자에게 편향적으로 비축되고 있는 실태를 반증하는 것이라 할 수 있다.

3) 공급자의 존재

'공급자의 존재' 기준은 해당 사업이나 서비스가 정당할 경우 공급할 주체가 존재하는가와 이들 공급자가 이러한 사업이나 서비스를 제공하기 위한 충분한 역량을 갖추고 있는가이다. 이는 정부의 정당한 독점과 관련되는 부분으로 사업 및 서비스의 제공기관 즉, 공공가치를 창출하기 위한 공급자의 역량이 핵심적 고려사항이다.

공익사업의 주체로서 적법하게 권한을 위임받은 개인이나 법인 혹은 국가나 지방자치단체의 독점을 인정하는 것은 공익사업의 추진을 위한 필요조건일 뿐이다. 실제 해당 주체가 공익사업을 추진할 역량을 갖추고 있는지 파악하여 그러한 역량을 갖지 못하였거나 불법행위를 저지른 경우 해당 권한을 박탈하여야 한다.

공익사업 인정의 권한은 국토부장관에게 부여되어 있으나(공익사업법 제20조), 정부는 '지역개발 및 지원에 관한 법률' 등 개별법 개정을 통해 지자체가 '공공 필요성'을 종합적으로 판단할 수 있도록 하는 등(국토부 보도자료, 2015. 11. 23.) 공익사업의 인정을 위한 절차규제를 완화하는 경향을 보이고 있다. 이와 함께 민간 사업자에게도 '공익사업 변경제도'를 광범위하게 허용하고 있어[22] 공익사업 시행과정에서 사업시행자의 불법행위로 산업단지 개발 사업이 난항을 겪거나,[23]

---

19) 이 밖에도 민간 개발 산업단지에 대한 선 공급기준에서 '공사진척률 10% 이상' 조건을 '공사착수'로 완화하여 초기 보상비와 기반시설 비용이 큰 산업단지 개발사업의 초기자금 부담을 완화시켜 주었다.

20) 서울시가 공익사업을 위해 토지를 취득했다가 사업이 변경된 후 토지의 원소유자에게 환매권 공지를 제대로 하지 않았다는 이유로 수 억 원의 손해배상책임이 있다는 법원의 판결(2017가506511) 참조.

21) 예를 들어 소유 농지의 대부분이 공익사업에 편입돼 농지나 영업시설을 수용 당했다면, 나머지 수용되지 않은 농지나 시설만으로는 과거와 같은 생활을 유지하기 어려울 수 있다. 이때 농지나 영업시설 소유자를 위해 남아 있는 농지나 영업시설을 사업시행자가 사들이는 것이 간접보상이다.

22) 대법원 판례(대법원 1992. 4. 28. 선고 91다29927 판결)도 민간 사업자라 할지라도 '공익사업의 변환'을 인정함으로써 환매권의 행사를 제한할 수 있는 것으로 판시하였다.

23) 1. 연합뉴스 2017.12.26. 보도. 창원시는 사업 참여자 평가를 하면서 공모 지침서에 따라 출자예정 자본금 부족 등 공모 신청 자격이 되지 않는 사업자를 적격자로 평가해 단독 입찰 및 낙찰되도록 하면서 막대한 시 자금의 손실을 입게 되었다.
2. 사업시행자가 토지를 수용하기 위해서는 먼저 소유자와 협의절차를 거쳐야 하고, 협의가 성립되지 않은 토지에 대해서만 수용절차를 진행해야 한다(부산고법 선고2016누11905)고 판결하여 수용할 수 없는

고의·과실로 인해 사업이 변경·폐지되거나 사용에 문제가 발생하고 있는 경우에도 별다른 제재를 가하지 못하고 있다.

그리고 엄밀한 검증 없이 사업이 추진됨에 따라서 타당성이 결여된 사업이 추진되거나, 사업 추진 중 취소되는 경우에 경제적 손실을 유발할 수 있다. 철저한 공익성 검증 없이 추진되다가 취소된 용산개발사업(2013년)의 경우, 막대한 사회적 손실이 유발(매몰비용만 1조원 추정)[24]되었다. 여기에다 이명박 정부시절에 제정된 '산업단지 인허가 절차 특례법'은 산업단지 조성을 위한 인허가 절차를 대폭 간소화함으로써 통상 2~4년 걸리는 인허가 기간을 6개월로 단축시킴으로써 산업단지조성사업에 투기세력의 한탕주의가 기승을 부리는 결과를 초래하기도 하였다.

결론적으로 공익사업으로서 산업단지조성사업의 공급자(사업시행자)는 존재하지만 지자체장의 공약에 편승해 공익사업의 이름으로 이권을 취하려는 불순한 세력들이 준동하고 있는 실정이다. 따라서 민간 사업자가 추진하는 공익사업의 목적달성이 어려운 경우에 '공익사업의 변환'을 허용하지 않는 법 개정을 하거나 공익목적 달성을 위하여 토지나 물건에 대한 소유권이나 사용권에 대하여는 법률로써 공익사업의 완료 시까지 국가나 지방자치단체가 보유하는 것을 검토해 보아야 한다.

4) 시간 지평(time horizon)

'시간지평' 기준은 정책 및 사업의 과정에 단기성과주의를 경계하고 정책의 지속가능성을 염두에 두어야 한다는 것이다. 장기적인 관점에서 부작용이 발생하지 않도록 해당 정책 및 사업이 결정되고 집행되어야 한다.

공익사업 인정에 따른 공용수용이 엄격하고 철저한 검증을 거쳐 이루어지지 않는다면 해당 사업의 '공공 필요성'이 장기적 관점에서 평가될 수 없다. 따라서 공익사업 인정을 위한 타당성을 검증할 때 단기적인 경제적 이익보다 장기적 영향을 충분히 고려하여야 한다.

산업단지조성사업은 그 특성상 오랜 기간이 소요되는 장기 사업이다. 따라서 장기적인 산업용지 수요 예측에 기반을 둔 중장기계획에 의거하여 단계적으로 추진될 필요가 있다. 특정 시기에 과도한 산업단지 조성이 이루어지면[25] 미분양 상태에서 지자체나 공공기관의 재정 부담만 눈덩이처럼 늘어날 수 있기 때문이다. 설령 산업단지 분양이 이루어진다고 하여도 민간 사업시행자가 토지수용 후 개발차익을 획득하고 추후에 발생할 가능성이 있는 민원이나 보존행위 등은 해당 지방자치단체나 국가에서 책임지고 관리해야 하는 경우를 종종 볼 수 있다.

그리고 산업단지조성사업은 민선자치단체장이 개인적 성과를 과대포장하거나 정치적으로 활용할 목적으로 적극적으로 추진하는 경우가 많다. 그 결과 이전 지자체장이 벌인 사업의 뒤처리를

토지를 수용할 경우에 수용재결은 무효라고 한다.

24) 연합뉴스 2013.3.13.;수도권뉴스 2013.3.13 보도.

25) "MB정부의 산단 수요자 측면에서 생각지 않고 땅을 파고 도로 깔기에만 급급했다"(홍의락 국회의원의 월간중앙(2014) 인터뷰 내용).

후임 지자체장이 떠안아야 하는 경우가 발생하거나 문제가 심각한 경우에는 중앙정부가 재정적 지원을 하여야 한다. 따라서 산업단지조성사업의 무분별한 시행에 따른 부작용을 줄이기 위해 중앙정부가 개발에 따른 이익을 축적했다가 재투자하는 개발이익적립제도[26]를 도입하는 등 장기적 관점에서 산업단지조성사업을 국가가 직접 관리하는 것을 검토하여야 한다.

5) 대체가능성과 자원보전

'대체가능성과 자원보전' 기준은 해당 정책 및 사업의 시행으로 회복불가능한 자원의 손실을 초래하지 않았는지에 관한 것이다. 이 기준의 핵심적인 고려사항은 자원의 대체가능성과 희소한 자원(생태, 환경 등)의 보존이다. 즉, 공익사업을 추진하는 과정에도 시장에서 대체할 수 없고 고유의 가치를 지닌 자원이 존재함을 인정하고 이것을 보전하는 것을 중요한 가치로 인식하여야 한다. 이러한 자원의 보존과 보호를 위한 비용은 '공익사업 인정'을 위한 비교형량에서 반드시 고려하여야 한다고 명시적으로 규정할 필요가 있다.

산업단지조성공사로 2,764만㎡의 용지가 미분양 상태에 있다고 한다. 아직 착공되지 않은 산단의 용지까지 고려한다면 미래 세대를 위해 유보해둘 필요가 있는 엄청난 양의 토지자원을 불필요한 용도로 개발하였음을 의미한다. 그리고 이와 함께 해당 지역의 산림 등 자연자원도 크게 훼손되었을 것이다.

또한 산업단지 개발이 단기 성과주의에 따라 추진되는 경우에 해당 지역의 문화자원을 훼손하거나 소멸시킬 우려가 있다. 산업단지 조성공사로 수행환경 침해를 호소해 온 양산 원각사의 사례나 밀양시 부북면 소재 점필재(김종직) 사당과 연접해 있는 지방공단의 사례 등에서 산업단지조성사업이 보전할 가치가 있는 문화 자원을 심각하게 훼손하고 있는 실태를 목격할 수 있다.

이러한 자연자원과 문화자원의 훼손 및 유실에 따른 복구비용 등은 당연히 비교되어야 할 이익(손실)이므로 이에 대응한 개발이익과의 비교형량을 보다 객관적으로 할 필요가 있을 것이다.

2. 산업단지조성사업의 절차적 정당성 검토

절차적 측면에서는 이해관계자의 가치표명 및 종합화, 공공정보의 완전성 등의 기준을 적용하여 정책 및 사업의 정당성을 평가할 수 있다. 일반적으로 절차적 정당성 부분은 관련법에 규정하고 있는 경우가 많은데 「공익사업법」의 경우에도 의견청취, 통지의무 등의 규정을 두고 있다. 법적 의무가 부과된 사업시행자가 이러한 절차규정을 형식적으로 준수하지 않고 실질적으로 이행할 수 있도록 강제하는 규정이 필요할 것이다.

26) 공익사업에서 발생하는 개발이익의 일부를 중앙 또는 지방정부에 적립하였다가 재투자하도록 하는 개발이익 환수제도 중의 하나이다.

1) 가치표명 및 종합화 메커니즘

가치표명과 종합화에서의 공익성 판단기준은 '공중이나 이해관계자들의 가치를 표명할 기회가 주어졌는가?' 그리고 '이들 표명된 가치를 제대로 종합하여 반영했는가?'가 된다. 그리고 핵심 사항으로는 이해관계자의 참여 장치 구축, 표명된 가치의 종합화 여부 등이다.

사업의 공익성을 검증하는 일차적인 절차는 이해관계에 있는 개인들에게 사업의 목적과 내용을 제대로 전달하고 의견을 수렴하는 것이다. 「공익사업법」에는 제21조 의견청취, 제24조 통지의무, 제91조 환매권 통지 등과 같은 절차규정을 마련하고 있다. 또한 시장·군수 또는 구청장이 사업 내용을 시·군·구의 게시판에 공고하고, 그로부터 20일 간 관련 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하며(동법 시행령 제11조 제3항), 위 공고 내용을 토지소유자 및 관계인에게 통지하도록(동법 시행령 제11조 제4항)하고 있다. 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제9조(주민 등의 의견청취)에는 공익사업(산업단지) 인허가 단계에서 일반인에게 20일 이상 열람토록 규정하고 있다. 현실적으로 열람이 이루어지는 단계에서 일반인이나 이해관계자들이 공익사업 시행에 관한 내용의 열람 진행 사실을 인지하지 못하는 경우가 많다는 지적이 있다.[27] 이러한 점에서 일본의 절차규정은 시사점을 주고 있다. 일본의 토지수용법에는 관계행정기관과의 협의, 전문적 지식인의 의견청취 그리고 이해관계인의 참여를 법적으로 그리고 절차적으로 실효성 있게 보장하고 있다.

〈표 7〉 한국의 공익사업법과 일본의 공익사업법 사업인정의 절차비교

구분	한국의 공익사업법	일본의 공익사업법
관계행정기관과의 협의	◆ 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사와의 협의(제21조)	◆ 토지의 관리자 또는 관계 행정기관의 의견청취 (제21조)
전문적인 학식과 경험을 가진자로부터의 의견청취	◆ 중앙토지수용위원회로부터의 의견청취(제21조)	◆ 사업계획에 관하여 전문적인 학식과 경험을 가진 자의 의견청취(제22조) ◆ 사회자본정비심의회 등의 의견청취(제25조의2)
이해관계인의 절차 참여	◆ 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견청취 (제21조)	◆ 사업인정에 이해관계 있는 자에게 사업의 목적과 내용 설명 ◆ 일반의 의견을 듣기위한 공청회개최 ◆ 이해관계인의 의견 제출 ◆ 사업인정 고시 이후에 토지소유자 및 관계인에게 이를 고지하기 위한 필요한 조치

자료: 정기상(2014) 재인용

절차적으로는 의견청취 기회가 보장되어 있다고 하더라도 반대의견을 통해 사업인정 자체의 효력에 미치는 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 청주테크노폴리스 산업지구 강제수용 반대[28], 제주도남동 산업단지 조성반대[29], 논산태화 산업단지 조성반대[30], 음성 신곡산업단지 조성반대[31]

27) 스카이데일리 2018. 4. 10. 보도.

28) 충청타임즈 2018. 3. 17. 보도

등과 같이 지역주민들이 토지가 강제 수용되는 것에 반대하는 경우에도 적법한 절차를 거치는 경우에는 해당 사업자체에 이의제기를 할 수 없다는 문제점을 안고 있다. 사업인정 고시 이후에도 토지 소유자 및 이해관계인에게 이를 고시하도록 하고, 이해관계인의 의견을 종합화하여 반영하는 제도를 마련하는 등 관련 절차를 정비할 필요가 있다.

2) 공공정보의 불완전성(imperfect public information)

충분한 정보가 절차적으로 공정하게 제공되고 있는가 하는 점이 판단의 기준이 된다. 핵심사항은 정확한 정보제공 여부와 충분한 정보제공 여부가 된다. 공익사업에 따른 '수용'의 내용과 절차는 법률적 전문 지식을 요구한다. 사업시행자 기준에서 일반 시민을 위하여 제공되는 정보는 공익사업 완료 이전에 개략적인 수치 및 목표 등을 제공하고 해당 사업의 근거 법률을 통지하는 것으로 법적 의무가 완성된다.

정확한 정보가 제공되었는가와 충분한 정보가 제공되었는가 하는 여부가 핵심이 될 것이다. 정확하지 않은 정보 제공에 대한 통제 수단이 미흡하여 공익사업 결과를 가장하여 사업타당성을 높일 수도 있다. 따라서 구체적으로 공익사업의 지속적인 공공성 유지를 위하여 공익사업의 집행절차와 집행결과에 관하여 일반에게 지속적으로 공개하는 것이 바람직하다. 즉 공익사업의 진행과정을 지속적으로 모니터링하고 일반 시민에게 정보를 공개하여 공익사업의 투명성과 민주성을 유지해야 할 것이다. 그러나 110개의 개별 법률에서 정하고 있는 사업의 목적과 요건을 인지하는 것은 현실적으로 쉽지 않다.

용인시 보라첨단산업단지 조성사업을 위한 주민 의견청취 과정에서 사업시행자는 주민합동설명회를 개최하는 당일에 개최공고를 하고, 정보공개 공람기간 20일의 기간 중 일주일 이상 게시물의 일부만을 공개하는가 하면, 주민들과 질의응답 때에도 매우 소홀했다[32]고 한다. 충분하고 정확한 정보를 전달하는 당사자는 사업시행자이다. 사업시행자의 소극적인 부작위를 강제할 수 있는 제도적 장치를 마련하거나 절차요건을 강화할 필요성이 있는 부분이다.

또한 민간이 산업단지를 개발하고자 할 경우에는 일정한 요건을 충족시키면 된다. 즉, 산업단지를 조성하기 위한 개발구역 토지면적의 50%이상에 해당하는 토지를 확보(소유권 취득 혹은 사용동의)하면 재결 신청을 하고, 강제수용을 할 수 있는 권한을 부여받을 수 있다. 이 때 재력을 가진 민간회사(혹은 개인)가 재결권을 갖기 위해서는 개발구역 내 다른 토지소유자 알 수 없도록 수용명의자를 나누는 방식 등, 은밀하게 50% 이상의 토지를 매수(혹은 사용승낙)[33]하면 된다. 산업단지 개발을 찬성하지 않는 나머지 토지소유자의 권리를 보호하는 것도 공익을 실현하는 하나의 방

29) 제주환경일보 2015. 2. 27. 보도

30) 시사충청 2013. 6. 17. 보도

31) 충북일보 2017. 8. 21. 보도

32) 스카이데일리 2018. 4 .10. 보도.

33) 민간회사가 50%의 토지를 은밀하게 매수(혹은 사용승낙)하는 동안 나머지 토지소유자가 이러한 사실을 모두 인지하는 것은 현실적인 어려움이 있다.

법임을 고려할 때, 토지를 확보하는 전 과정을 공개하고 정보를 공유하는 별도의 절차를 마련할 필요가 있을 것이다.

3. 진단 결과의 종합

산업단지조성사업의 '공공가치의 실패가능성'을 규범적인 차원에서 다섯 개의 기준과 절차적인 차원에서 두 개의 기준으로 진단결과를 종합해 보았다.

'정당한 독점' 여부를 판단하는 핵심사항은 정부 독점의 필요성과 국가 독점 후 사부문의 위반 발생을 제어하는 것이다. 공익 개념이 확장되면서 국민의 요구를 국가에서 모두 처리하기에는 한계를 가질 수 있다. 그러나 개인 등 사인의 경우에도 정당한 요건만 갖추게 되면 수용권이라는 독점적 권한을 광범위하게 인정받게 된다는 측면에서 공공가치의 실패 가능성이 높다고 할 수 있으며, 이러한 권한의 남용을 막기 위한 국가의 사후관리가 중요하다.

'편익의 배분' 기준은 공익사업을 시행하여 발생한 편익이 특정개인이나 소수에게 비축(hoarding)되지 않고 자유롭고 공정하게 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 산업단지 개발이익의 50%이상을 재투자해야 하는 의무비율이 25%로 완화되고, 건축사업의 경우 분양수입의 100% 재투자 의무를 50%이상으로 완화시켜 주는 등 국가가 소수 사업시행자의 이익을 보호하여 이익배분을 불공정하게 하고, 이익비축의 독점 가능성이 높다.

'공급자의 존재'는 정당한 독점과 관련되는 부분으로 사업 및 서비스의 제공기관 즉, 공공가치를 창출하기 위한 공급자의 존재와 공급자로서의 역량이 핵심적 고려사항이다. 법률에 정해진 기준을 만족하면 산업단지조성사업의 공급자(사업시행자)가 될 수 있다. 서비스 공급자의 존재적 측면에서는 공공가치 실패가능성은 낮다고 판단할 수 있으나, 엄밀한 검증 없이 추진된 사업의 타당성이 결여되거나, 사업 추진 중 취소되는 경우가 증가하는 것으로 봐서 공공가치 실패가능성을 높다고 할 수 있다.

'시간지평' 기준은 정책 및 사업의 과정에 단기성과주의를 경계하고 생태나 환경 등의 희소한 자원을 보호하는 것이다. 장기적인 로드맵에 따라 단계적으로 추진되어야 할 산업단지 조성사업이 단기성과를 지향하는 지자체에 의해 난립하고 있는 현실을 볼 때, 공공가치 실패가능성이 높다고 할 수 있다.

'대체가능성과 자원보전' 기준은 해당 정책 및 사업의 시행으로 회복불가능한 자원의 손실을 초래하지 않았는지에 관한 것이다. 자원의 보존과 보호를 위한 비용은 '공익사업 인정'을 위한 비교형량에서 반드시 고려하여야 한다고 명시적으로 규정할 필요가 있다. 또한 산업단지 개발이 단기성과주의에 따라 추진되는 경우에 해당 지역의 문화자원을 훼손하거나 소멸시킬 우려가 있으므로 공공가치 실패가능성이 높다고 할 것이다.

절차적 측면에서 '가치표명 및 종합화'의 핵심 사항으로는 정책결정과정과 사회적통합의 소통, 가치표명의 기회제공여부 등이다. 지역주민들이 토지가 강제 수용되는 것에 반대하는 경우에도 적법한 절차를 거치는 경우에는 해당 사업자체에 이의제기를 할 수 없고, 이러한 반대의견을 종합

하거나 반영하는 제도가 없다는 사실은 개선되어야 할 문제점으로 지적되고 있다.

절차적 측면 두 번째 **'공공정보의 불완전성'**은 충분한 정보의 전달, 정확한 정보의 제공이 판단의 기준이 된다. 사업시행자가 절차규정에 소극적으로 대처하는 경우에는, 강제성을 부과할 수 없기 때문에 충분하고 정확한 정보의 제공이 가능하지 않다. 또한 산업단지를 민간에서 개발하는 경우에는 정보의 제공이 충분하지 않고 정확한 정보가 제공되지 않는 문제가 있다는 점에서 공공가치 실패가능성은 높게 평가될 수 있다.

결과적으로 정부 독점의 필요성(공공가치 실패가능성 중), 서비스 제공기관의 존재(하), 이해관계자의 참여 장치 구축(중) 등 법률에 요건이 명시되어 있는 일부 항목을 제외하고는 대부분의 기준에서 공공가치 실패가능성이 높은(상)것으로 진단되었다.

〈표 8〉 산업단지조성사업의 공공가치 실패가능성

	구분	판단 기준	핵심 사항	실패가능성
규범적 정당성 진단	정당한 독점	• 해당 서비스의 제공을 위해 정부의 독점이 필요한가?	☑ 정부 독점의 필요성	중
		• 정부의 정당한 독점인 경우 이에 대한 사부문의 위반이 발생했는가?	☑ 국가독점 후 사부문의 위반 규제	상
	편익의 배분	• 해당 서비스가 자유롭고 평등하게 제공되었나?	☑ 이익배분의 공정성	상
		• 해당 서비스가 특정 개인이나 집단에 포획되어 '편익의 비축'이 발생했나?	☑ 이익배분의 독점 지양	상
	공급자의 존재	• 해당 서비스의 제공이 정당한 경우 이를 공급할 주체가 존재하는가?	☑ 서비스 제공기관의 존재	하
		• 이들 공급자가 재화 및 서비스를 제공할 역량을 갖추었나?	☑ 서비스 제공기관의 역량	상
	시간 지평	• 단기적 관점에서 해당 조치를 취한 것인가?	☑ 단기성과주의 경계	상
		• 장기적으로 또 다른 문제를 발생시키지 않을 것인가?	☑ 부작용의 발생가능성	상
	대체가능성과 자원보전	• 해당 (중요한 가치를 지닌) 자원을 마치 다른 것에 의해 대체가능하다고 취급하였나?	☑ 자원의 대체가능성	상
		• 확실한 보장이 없이 해당 자원을 위험에 빠뜨렸나?	☑ 희소한 자원(생태, 환경 등)의 보존	상
절차적 정당성 진단	가치표명 및 종합화 메커니즘	• 공중이나 이해관계자들의 가치를 표명할 기회가 주어졌느냐?	☑ 이해관계자의 참여 장치 구축	중
		• 이들 표명된 가치를 제대로 종합하여 반영했느냐?	☑ 표명된 가치의 종합화 여부	상
	공공정보의 불완전성	• 시민들이 판단할 수 있도록 충분한 정보가 제공되었나?	☑ 충분한 정보 제공 여부	상
		• 제공된 그 정보가 정확했느냐?(기밀사항이 아닐 것을 전제)	☑ 제공된 정보의 정확성	상

V. 결론

공익사업은 공공(公共)의 이익(利益)을 실현하기 위해서 행해져야 한다. '공익'을 실현하기 위한다는 허울을 쓰고 실질적으로는 국가권력이나 제도를 이용하여 개인의 이익을 추구하는 어떠한 행위도 정당화될 수 없다.

본 논문은 「공익사업법」에 의한 공익사업의 '공익성'을 진단하기 위해 Bozeman의 PVM 모형을 활용하여 산업단지 조성사업의 '공공가치 실패가능성'을 검토해 보았다.

기존의 PVM 모형이 공익성 또는 공공 가치를 나타내는 속성들을 병렬적으로 제시하였다면 본 연구에서는 이들 요소를 규범적 공익성 기준과 절차적 공익성 기준으로 구분하여 살펴보았다. 산업단지조성사업의 규범적 정당성을 검토하는 기준은 정당한 독점, 편익의 배분, 공급자의 존재, 시간 지평 및 대체가능성과 자원보전의 차원이고, 절차적 정당성은 가치표명 및 종합화 메커니즘과 공공정보의 불완전성 차원이다.

개인이나 법인 등 사인의 경우에도 정당한 요건만 갖추게 되면 수용권이라는 독점적 권한을 광범위하게 인정받게 되고 이러한 개인은 정보를 독점하고 형식적으로 절차규정을 준수하면서 편익의 비축을 추구할 수 있다. 이러한 문제는 '공익성'을 판단하는 기준이 미흡하여 적절한 검증이 이루어지지 못하고 있기 때문에 발생하고 있다. 110개의 특별법의 사업인정의제를 통해 우회적으로 공익성 검증을 회피하고 있으며, 개별 법률을 통해 민간사업자에 대해서도 강제수용권한을 대폭 허용한 것이 문제로 지적되고 있다. 또한 수용자체의 정당성을 다툴 수 있는 기회는 제한적이고 보상의 기준 또한 공평하지 못하다는 비난을 받고 있다(이호준 외, 2013; 이재삼, 2009). 종합적으로 판단할 때 대부분의 지표에서 공공가치 실패가능성이 높은 것으로 진단되었으며 각 지표별로 개선사항을 마련하여 수정하고 보완하는 과정이 필요할 것이다.

PVM 모형을 적용하여 공익성을 진단할 경우, 평가하는 시기가 다르거나 환경이 변화함에 따라서 평가결과(공익성)에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 PVM모델에서 설명하고자 했던 '공공가치 실패 기준'은 정책이나 사업의 성과관리에서 추가적으로 고려해야 할 가치들이 무엇인가를 생각하게 하는 유용한 수단으로 활용할 수 있다(오윤섭, 2017). 공익사업 분야에서 특별히 공공실패가 예상되는 부분이 무엇인지를 살펴 이를 성과관리에 고려하도록 함으로써 성과관리에서 배제된 공공가치를 반영할 수 있을 것이다.

정책의 결정과 집행 및 평가를 함에 있어서 '공익성의 검증'은 상호 보완적이고 균형 있게 이루어져야 한다. 정책의 결정과정에서는 어떤 사업이 공익사업이어야 하는지를 선정하는 기준으로써 '공익성 진단'을 해야 한다. 이는 무분별한 사업의 확장을 방지하고 개인의 재산권을 보장함과 동시에 장기적으로는 자원과 환경을 보호할 수 있고, 또한 다른 정책들과의 형평이나 균형적인 측면도 고려할 수 있다. 정책이 집행될 경우에는 사업인정의 결정이나 사업 타당성을 검증하는 잣대로써 기능해야 한다. 마지막으로 평가단계에서는 '공익성 판단 기준'을 성과 평가의 한 차원으로 인식하고 가치를 부여할 필요가 있다.

향후 연구과제로는 타당성과 신뢰성이 높고 정교한 '공익성 검증 기제'를 만들어서 적절한 정책

과정이 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

참고문헌

권기오. (2010).「도시개발에서 공용수용제도의 개선방안에 관한 연구: 민간 기업에 의한 토지재산권 공용수용제도를 중심으로」. 세종대학교 대학원 박사학위논문

김기영·김갑열. (2012). 공익성 확장의 경계에 위치한 공익사업과 사업인정의제.『대한부동산학회지』, 30(1): 341-361.

김기영·박혜웅. (2014). 공용수용에 따른 공익성 요인에 관한 연구.『대한부동산학회지』, 32(1):135-157.

김남진. (1986). 사인을 위한 공용수용. 고려대학교 법학연구소.『법학논집』, (24): 1-23.

김남욱. (2009). 사인에 대한 수용권 부여의 법적 문제.『토지공법연구』, 34(1):280

김상봉. (2007). 모두를 위한 나라는 어떻게 가능한가? 참여사회연구소편.『다시 대한민국을 묻는다』, 한울.

김상준. (2003). 시민사회 그리고 NGO , NPO의 개념 – 공공성을 중심으로.『한국비영리학회 2003 춘계학술대회』.

김일중·박성규. (2006). 정부의 공공사업 추진을 위한 '토지수용권'과 민간의 재산권 보호를 위한 '환매권'에 관한 경제학적 분석.『재정논집』, 20(2).

김일중·정기상. (2015). 공용수용에서의 정당보상과 비례성원칙.『인권과 정의』, 453: 90-103.

김항규. (2006). 행정철학과 행정법학과의 대화: 헌법상의 공익 논의를 중심으로.『한국공공관리학보』, 20(1): 136-151.

김행범. (2017). 공익 대 사익 논쟁의 핵심.『제도와 경제』, 11(1): 111-156.

노미리. (2016). 상속세 및 증여세법과 지방세법 판례회고.『조세법연구』, 22(1): 361-410.

류해웅·성소미. (2000).「토지에 대한 공익과 사익의 조정에 관한 연구」. 안양: 국토연구원.

박균성. (2010).「행정법 강의」. 서울: 박영사.

박희정. (2017). 정부성과의 공적가치 평가모형에 관한 연구.『한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집』, 2017(1): 235-253.

변동식. (1996).「공공용지 취득의 법리적 실증적 연구」. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.

성소미. (2000).「현행 토지공법에 있어서 공익과 사익의 조정에 관한 법실증적 연구」. 단국대학교 대학원 박사학위논문.

성중탁. (2009). 토지수용에서의 보상 문제 검토 및 대안의 제시.『KAPA FOCUS』, 3: 28-51.

소영진. (2003). 행정학의 위기와 공공성 문제.『정부학연구』, 9(1): 5-22.

신광영. (2000). 노동운동과 공공성.『문화과학』, 23.

신정완. (2007). 사회공공성 강화를 위한 담론전략.『시민과 사회』, 11: 41.

신진욱. (2007). 공공성과 한국사회.『시민과 세계』.

오윤섭. (2017). 공공가치와 사회보장 성과관리 방향.『정책분석평가학회 추계 학술대회』.

원유호·송호창. (2012). 공익사업에 대한 민간수용제도의 취약점 및 개선방안에 관한 연구.『감사

논집』, (18): 85-111.
유민봉. (2006).『한국행정학』. 서울: 박영사.
육정균. (2006).「사용수용의 공공성 제고 방안 연구」. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
이상훈. (2008).「사업인정에 관한 공법적 연구」. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
이계만·안병철. (2011). 한국의 공익개념연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로.『한국정책학회보』, 15(2): 1-27.
이재삼. (2009). 공익사업에 있어서 사인의 수용권에 관한 연구.『토지공법연구』, 43(1): 247-276.
이해영. (2015). 정책사상으로서 국가주의의 재조명.『한국행정논집』, 27(2): 427-455.
이호준 외. (2013). 개발우선주의의 패러다임을 넘어: 공용수용제도의 문제점과 개선방안.『KDI정책포럼』, 259:. 1-12.
임의영. (2014). 행정의 윤리적과제: '악의 평범성'과 책임의 문제.『한국행정학보』, 48(3): 5-25.
임채원. (2008).『공과주의적 국정운영』. 한울.
임혁백. (2007). 공공성의 붕괴인가, 공공성의 미발달인가.『사회비평』, 38: 34-51.
제철웅. (2006). 사적 자치와 공익의 상호관계.『서울대학교 법학』, 47(3): 121-154.
정기상. (2014). 사업인정의제의 허와 실.『법경제학연구』, 11(2): 171-199.
정남철. (2015). 행정법학의 공익론: 특히 공익개념의 현안과 과제를 중심으로.『유럽헌법연구』, 19: 407-443.
정이근. (2011). 공익과 사익의 이익형량과 선택.『부산대학교 법학연구』, 52(3): 83-102.
정하명. (2010). 사인수용에 대한 미국연방정부와 주정부의 법적대응.『공법학연구』, 11(40): 401-421.
조한상. (2009).『공공성이란 무엇인가』. 책세상.
채장수. (2009). 공공성의 한국적 현재성.『21세기 정치학보』, 19(1): 47-69.
최송화. (1999). 공익 개념의 법문제화.『서울대학교 법학』, 40(2): 28-29.

Bozeman, B. (2002). Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2): 145-161.
_____. (2007). *Public Values and Public Interest*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.
_____. (2011). Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva*, 49(1):1-23.
Bruce, L. Benson. (2010). *Property Rights: Eminent Domain and Regulatory Takings Re-examined.* New York: Palgrave Macmillan.
Carrie, B. Kerekes. (2011). Government Takings :Determinants of Eminent Domain. *American Law & Economics Review,* 13(1). Oxford University.
Ellen, Frankel. Paul. (2009). *Property Rights and Eminent Domain.* New Brunswick: London Transaction Publishers.
Held, Virginia. (1986).『공익과 사익』, 강형기·이상룡(역). 서울: 박영사; *The Public Interest and Individual Interests.* New York: Basic Books, 1986.
Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London: Cabinet Office.

Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *Int'l Journal of Public Administration*, 32(3-4): 192-219.

_____(2015). Public Value: Turning A Conceptual Framework Into A Scorecard. *Public Value and Public Administration*, 147-169. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government.* Harvard university press.

_____(2003). *The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to "strategic performance measurement and management in non-profit organizations" by Robert Kaplan.* Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, Harvard University Press.

Richard, A. Epstein. (1985). *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain.* Cambridge: Harvard University.

Talbot, C. (2008). *Measuring Public Value*. London: The Work Foundation.

서민승(徐敏勝): 부산대학교 대학원 행정학과 박사수료 하였으며 현재 부산대학교 사회과학연구원 전임연구원으로 재직중이다. 학위논문: 석사학위논문, "의료서비스 집중화가 건강보험 재정에 미치는 영향연구", 연구논문: 서민승(2015), "건강보험 재정지출의 위험요인". 감사논집(25). 감사원 감사연구원. 서민승(2017), "공익사업의 공익성 연구". 한국정책분석평가학회 발표논문이 있으며 관심분야로는 정책과정에서 공공가치 창출, 원자력 정책, 행정내부통제이다. 2015. 10. 23 감사원장. 제25회 감사논집 우수논문상 수상하였다(africaceo@naver.com).

〈논문접수일: 2018. 3. 18 / 심사개시일: 2018. 3. 23 / 심사완료일: 2018. 4. 26〉

Abstract

A Study on the Publicness of Industrial Complex Development Program based on Land Expropriation Act

Seo, Min Seung

The purpose of this study is to diagnose how much ‘public services’, which is currently being implemented, realize public interests. Bozeman's public value failure model was applied as a research model for analyzing this. Bozeman proposed a PVM model to evaluate the policies and projects while criticizing that the public interest has neglected its practical conceptualization despite the most important goal that it provides the basis of public administration legitimacy. Have tried to convert the abstract and ambiguous concept of ‘public interest’ into the assessable concept of 'public value' and examined the possibility of failure of public value by taking the example of industrial complex development program. One evaluation factor is based on the criteria of contents, which is ‘legitimate monopolies’, ‘distribution of benefits’, ‘scarcity of provider’, ‘time horizon’ and ‘possibility of substitution and conservation of resources’. The other is of procedural aspect, which is, ‘mechanisms for values articulation and aggregation’ and ‘imperfect public information’

Key Words: public service, public interest, public interest and individual interest, diagnose public interest