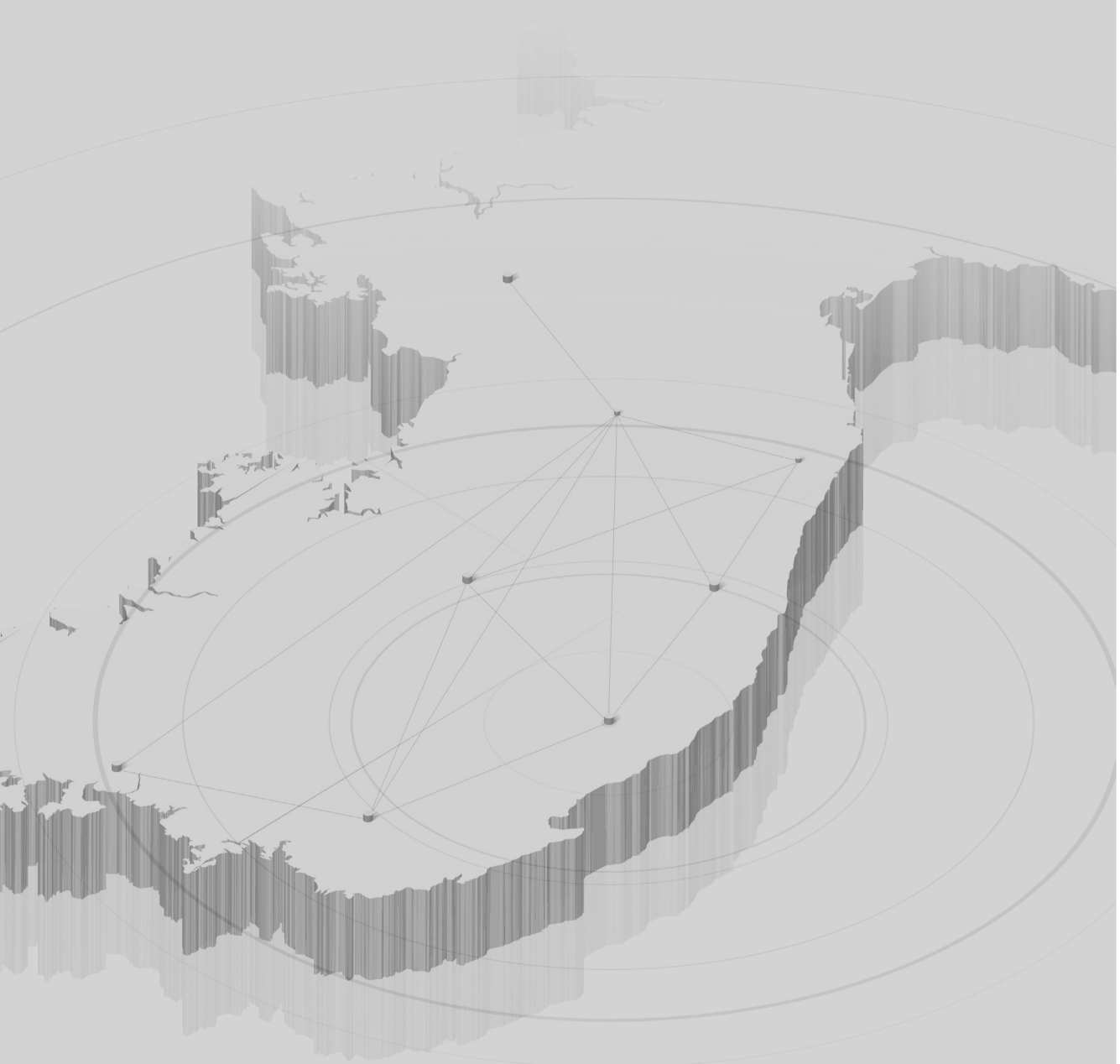


제7장

공익성 검토



1. 사업인정(의제) 제도

1) 사업인정제도

- 사업인정은 ‘공익사업을 토지 등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것’(토지보상법 제2조 제7호)
- 사업인정은 국토교통부장관이 해당 사업이 「토지보상법」 제4조에서 열거하고 있는 공익사업에 해당함을 인정하면서 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 수용권을 설정하는 행위(토지보상법 제20조)
- 사업인정은 토지를 수용 또는 사용하기 위한 선행절차이므로 해당 사업의 공공성 내지 공익성에 대한 판단 필요
- 사업인정은 국가 등이 사업시행자에게 일정한 내용의 수용권을 부여하는 재량행위로서 신청자가 이를 요구할 권리가 없다는 것이 학설상 다수설이고, 대법원도 사업인정을 재량행위로 판시(대법원 1992. 11. 13. 선고 92누596 판결)

토지소유자들의 토지 보전 의무	토지소유자 등은 해당 사업인정 고시된 토지의 형질변경, 건축물 건축행위 등이 제한됨
사업시행자의 보상절차 이행 의무	사업시행자는 토지조서 작성, 보상계획 공고, 보상 협의 절차 등을 이행하여야 함
사업 폐지 등에 따른 사업시행자의 손실 보상 의무	사업인정 후 사업이 폐지·변경되거나 사업인정이 실효됨으로써 당초 사업인정고시 된 토지의 수용 필요성이 없게 된 경우 토지소유자들의 손실을 보상하여야 함
공법적 효력 발생	사업인정행위는 행정소송 대상이 됨
기타	사업시행자의 토지출입, 사업시행자의 재결신청권한, 토지소유자 등의 조기재결 신청청구권한 등 발생

2) 사업인정의제 제도

- 사업인정의제는 ‘개별법¹⁾상 인허가 등(지구 또는 구역지정, 개발계획승인 등)이 있는 경우 토지보상법상 사업인정이 있는 것으로 의제하는 것
- 개별법에 의해 사업인정이 의제되면 토지보상법상 사업인정과 동일한 효력 발생
- 현재 대부분 공익사업은 토지보상법상 사업인정이 아니라 개별법령상 인허가에 따른 사업인정의제를 통하여 토지수용권한이 부여되는 실정임

1) 토지보상법 별표에 규정된 개별법률을 말함

2. 사업인정(의제) 의견청취 절차

1) 법적근거

■ 「토지보상법」

제21조(의견청취 등) ① 국토교통부장관은 사업인정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 제49조에 따른 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다.

② 별표에 규정된 법률에 따라 사업인정이 있는 것으로 의제되는 공익사업의 허가·인가·승인권자 등은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우 제1항에 따라 제49조에 따른 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다.

③ 제49조에 따른 중앙토지수용위원회는 제1항 또는 제2항에 따라 의견제출을 요청받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 같은 기간 이내에 의견을 제출하지 아니하는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

2) 의견청취 대상사업

- 국토교통부장관에게 사업인정을 신청한 사업
- 개정 「토지보상법」시행일('16.6.30.) 이후, 개별법에 따라 최초로 사업인정이 의제되는 인허가 등(지구지정·사업계획승인 등) 신청사업²⁾

2) '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

- (보완요구) 첨부서류가 미비한 경우, 해당 인허가권자에게 적당한 사유를 들어 보완을 요구하는 공문을 발송하고, 발송공문에는 ‘기한 내 보완되지 않을 경우, 의견 회신이 지연되거나 검토불가 의견으로 회신될 수 있다’는 취지의 문구를 기재한다.

2. 검토보고서 작성

가. 사건의 표시

- (소관) 담당계를 기재한다. (예 : 재결 2계)
- (담당) 담당자의 이름을 기재한다. (예 : 홍길동)
- (안전번호) 위원회 상정할 때 부여되는 번호로서, 추후 안전취합 후 부여될 것으로 일단 공란으로 둔다.
- (안전명) 사건번호와 사업명(사업명 앞에 지역명을 덧붙여 기재함)을 기재한다. (예 : 16의제0054 경기가평도시계획도로 소로1-5호선 개설공사)

나. 사업개요 부분 기재

- (사업시행자) 사용하는 성명·법인(단체)명을 기재하고, 옆 란(국가, 지자체, 공공기관, 민간)의 해당사항에 ‘○’ 표기한다.
 - 개인 : 주민등록등본에 기재된 이름
 - 법인 : 법인등기부에 기재된 명칭
 - 비법인 단체 등 : 정관, 회칙, 규약, 인허가·등록증 등에 기재된 명칭
- (인허가권자) 인허가기관을 기재하되, 기관명이나 지차단체명이 아니라 해당 인허가권자(예 : 국방부장관, 서울특별시장)를 기재한다.
- (사업명) 인허가 고시문에 기재될 공익사업명을 기재한다.
 - 사업명에 지역표시가 없을 경우 사업명 앞에 지역명을 기재
- (사업목적) 해당 사업이 추구하는 공익적 목적 등을 기재한다.
- (총사업비) 총금액을 ‘백만 원’ 단위로 기재한다.
- (전체 사업면적) 해당 사업의 총면적을 ‘m’ 단위로 기재한다.
- (사업예정지) 위치, 수용·사용면적, 기 취득면적을 ‘m’ 단위로 기재한다.
- (근거법률 및 사업유형) 직접 사업의 근거가 된 법률조항(근거법률), 사업 또는 시설의 유형(사업유형), 해당 사업이 목적사업인지 부수사업인지(비고)를 기재한다.
- (목적사업 현황) 목적사업(혹은 주된 사업)에 따른 사업인 경우 목적사업의 현황을 기재한다. (예 : 공동주택건설사업을 위해 도로개설사업을 시행하는 경우, 도로개설은 공동주택건설사업의 부수사업이므로 공동주택사업의 현황을 간략히 기재한다.)

다. 항목별 검토 부분 기재

- (사업의 主從구분) '목적사업'의 경우 10개 검토항목, '부대·연계·부수사업'의 경우, 6개 검토항목으로 구분되므로, 1차적으로 검토대상 사업이 목적사업인지, 부대·연계 등 사업인지 판단한다.
 - 목적사업인지 부대·연계사업인지를 판단할 때, 「IV. 개별 법령별 공익성 판단 주요참고」 중 '목적사업 이외의 시행가능 사업' 부분을 참고하되,
 - 다만, 외형상 독립된 사업이라도 실질적으로 부수시설(예컨대 아파트단지 건설에 수반하는 도로, 공원, 공연장 등 무상귀속·기부채납시설)에 해당하는 경우라면 부대·연계사업에 포함
- (판단범위 설정) 사업주체와 사업의 공익성 정도에 따라 검토항목을 일부 생략하거나 간략하게 살펴볼 수 있으므로, 해당 사업의 주체와 사업유형에 따른 검토범위를 설정한다. (참고1, 2)
 - 사업시행자가 국가·지자체·공기업인 경우 : 사업시행자의 의사와 능력, 공익지속성이 있다고 추정할 수 있으므로, 검토를 생략하거나 간략하게 검토한다.³⁾

☞ 사업시행자 의사·능력, 공익지속성 항목 검토생략 이유

- 사업시행자 의사·능력 : 국가, 지자체, 공기업의 경우, 사업시행의 의사·능력(재정여건)은 충분하다고 추정
- 공익지속성 : 사업완료 후에도 국가, 지자체 등의 관리의무는 인정되므로, 공익지속성이 존재하는 것으로 추정

- 고도의 공익성을 띤 사업인 경우 : 「토지보상법」 제4조제1호부터 제7호, 국토계획법의 도시계획시설은 공공성·공익성이 있다고 추정되는 사업 또는 시설이므로, 대중성 요건, 공익우월성, 사업계획의 합리성, 수용방식의 필요성은 갖춘 것으로 추정할 수 있다.

☞ 대중성·개방성, 공익우월성, 사업계획 합리성, 수용필요성 검토 생략 이유

- 대중성·개방성 : 사업자체의 공익성이 높을 경우 대중·개방성 요건 불필요
- 사업계획 합리성 : 공익성이 높을 경우 사업계획의 합리성 추정
- 공익우월성 및 수용방식의 필요성 : 높은 공익성 자체가 공익우월성과 수용방식의 필요성을 정당화함으로 검토생략

- (검토의견서) 판단범위를 설정하고 나면, 제출된 자료를 기초로 적정성 여부를 판정한다(자세한 판정기준, 방법은 다음 장에서 살펴본다). 각 판정의 내용은 '○'(적합·존재), '×'(부적합·부존재), '△'(보완)로 기재한 후, 필요할 경우, 비교란에 그 사유를 간략히 기재한다.
- (서술형 검토의견서 작성) '민간사업자'이면서 '사업의 영리성'⁴⁾이 문제될 수 있는 경우, 「서술형 검토보고서」를 작성한다.*

* 서술형 검토보고서는 논증의 형태로 기술되어야 하므로, 「결론-논거-근거자료」의 내용을 적절한 문장으로 간결하게 기재한다(업무매뉴얼의 판례문장을 인용하는 것도 좋은 방법임).

- (종합 검토의견) 항목별 검토를 마친 후, ‘의견없음’, ‘의견있음’, ‘부적정’, ‘검토불가’로 의견요지를 내고, ‘의견없음’을 제외한 나머지 의견요지의 경우, 그 사유를 ‘검토의견’란에 간략히 기재하거나 필요할 경우 검토의견서를 작성한다. 단, 민간·영리사업의 경우에는 어떠한 의견을 내든지 별도의 검토의견서를 작성한다.

- (위원회 심의·의결) 대상사업의 공익성 여부에 대한 심의·의결
 - ‘의견없음’, ‘부적정’, ‘검토불가’, ‘의견있음’(협의취득 강화 등)
- (의견회신) 접수 후 30일 내에 인허가권자에게 회신

-
- 3) 입안 또는 의사결정과정에서 충분한 토론·검토 또는 자문·심의과정을 거치는 것이 대부분이고, 해당 사업에 대한 예산확보 절차도 협의되었을 것으로 추정하는 것이 타당하다.
 - 4) 국가, 지자체가 시행하는 영리사업은 상정하기 어렵다. 그러나 국가 또는 지자체가 경쟁이 치열한 시장의 영역에서 공급자로 나서는 경우, 가령 대형할인매장을 운영하거나 농수산물을 판매하기 위한 공장을 신축하는 경우, 해당 수익이 국고로 귀속된다 하더라도, 침해되는 사익이 크고 공익목적 달성과의 직접성이 의문시 되므로 엄격하고 면밀한 공익성 검토절차가 필요하다고 할 것이다.

3. 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 보유하고 있는가? 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?
공익 지속성	사업의 정상 시행 및 완공 후 지속적 공익 관리가 가능한가?

가. 「토지보상법」 제4조 각호 및 별표에 규정된 사업에 해당하는가?

(1) 검토기준

- (사업인정) 「토지보상법」 제4조 제1호부터 제8호 [별표]에 규정된 사업인지 확인
- (사업인정의제) 「토지보상법」 제4조 제8호 [별표]에 규정된 사업인지 확인

(2) 판단자료

- 신청서, 사업계획서 등을 근거로 판단

나. 사업을 수행할 정당하고 적극적인 의사를 보유하고 있는가?

(1) 검토기준

- ① 국가 또는 지방자치단체인 경우라면 그 사업 시행을 위하여 국회, 지방의회 등의 의결이 필요한 경우에 그 절차를 거쳤는지 여부, ② 사업시

행자가 기업(민간기업, 국가, 지자체이외의 공공기관을 포함)이라면 당해 기업의 이사회 등 의사 결정을 할 수 있는 권한 있는 내부 기구에서 대상 사업을 시행하는 것으로 공식적으로 결정했는지 여부 등 확인

- 사업인정(의제)절차에 선행하거나 병행하여 대상 사업 시행을 위하여 이행이 필요한 절차가 있는 경우 이를 이행하였거나 이행하는 노력을 기울이고 있는 지 여부도 사업시행자가 그 시행 의사를 갖고 있는 지 여부를 판단하는데 중요한 기준이 됨
 - 개별 법령상 사업 시행에 필요한 인허가 또는 협의 절차 등
 - 토지보상법상 사업인정(의제)과 관련한 의견청취 절차 등

(2) 판단자료

- 사업계획서, 각종 회의록, 처분이 필요한 경우 그 처분사실을 증명하는 서류 또는 행정기관의 장의 의견서

(3) 관련 판례

판례 ▶ 사업을 수행할 정당하고 적극적인 의사를 보유하고 있는가?

[대법원 2011. 01. 27. 선고 2009두1051]

판결요지

사업인정이란 공익사업을 토지 등을 수용 또는 사용할 사업으로 결정하는 것으로서 공익사업의 시행자에게 그 후 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 일정한 내용의 수용권을 설정하여 주는 형성행위이므로, 해당 사업이 외형상 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업에 해당한다고 하더라도 사업인정기관으로서 그 사업이 공용수용을 할 만한 공익성이 있는지의 여부와 공익성이 있는 경우에도 그 사업의 내용과 방법에 관하여 사업인정에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론, 공익 상호간 및 사익 상호간에도 정당하게 비교·교량하여야 하고, 그 비교·교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 한다. 그뿐만 아니라 해당 공익사업을 수행하여 공익을 실현할 의사나 능력이 없는 자에게 타인의 재산권을 공권력적·강제적으로 박탈할 수 있는 수용권을 설정하여 줄 수는 없으므로, 사업시행자에게 해당 공익사업을 수행할 의사와 능력이 있어야 한다는 것도 사업인정의 한 요건이라고 보아야 한다. 공용수용은 헌법상의 재산권 보장의 요청상 불가피한 최소한에 그쳐야 한다는 헌법 제23조의 근본취지에 비추어 볼 때, 사업시행자가 사업인정을 받은 후 그 사업이 공용수용을 할 만한 공익성을 상실하거나 사업인정에 관련된 자들의 이익이 현저히 비례의 원칙에 어긋나게 된 경우 또는 사업시행자가 해당 공익사업을 수행할 의사나 능력을 상실하였음에도 여전히 그 사업인정에 기하여 수용권을 행사하는 것은 수용권의 공익 목적에 반하는 수용권의 남용에 해당하여 허용되지 않는다.

다. 사업을 수행할 충분한 능력을 구비하고 있는가?

(1) 검토기준

- 사업을 시행할 수 있는 법적 권한을 보유하고 있는지 및 실제로 사업시행자가 당해 사업을 수행할 수 있는 재정적, 조직적 능력 등을 보유하고 있는지 여부를 확인
- 특히 인허가를 의제 받아 수행하려는 사업이 포함된 경우에는 당해 인허가 의제와 관련한 관련 행정기관과의 협의 여부 또는 가능성 등을 반드시 확인
- 시행자가 행정청인 경우에는 재원이 예산 등에 반영되어 있는 지, 채권, 차입 등 외부 조달인 경우 그 조달이 절차적, 현실적으로 가능한 방안인지 등을 확인
- 사업시행자가 비행정청인 경우에는 당해 기업의 자본금, 재무 상태 등을 통해 대상 사업을 감당할 수 있는 기본 역량을 확인하고 자체 자금외의 재원 조달 방안에 대한 현실적 가능성 등을 확인
- 개별 법령에서 사업시행자 지정 요건(토지 사전 동의, 확보 등 포함)을 규정하고 있는 사업인 경우에는 해당 지정 요건 부합 여부를 동시에 확인

(2) 판단자료

- 신청서, 사업계획서, 자금조달계획서 등

라. 법령목적, 상위 계획·지침, 절차 등에 부합하는가?

(1) 검토기준

- 법령의 목적에 부합(기여)하여 함은 물론 관련 계획, 지침 등에 부합하고 법령상 정해진 절차에 제반 절차를 적법하게 이행하였는지 검토

(2) 판단자료

- 사업인정신청서(사업인정을 신청하는 사유), 사업계획서(사업의 필요성과 효과), 사업 시행과 관련한 상위 계획, 지침, 절차 등 내용 및 이에 부

합함을 확인할 수 있는 서류 (개별 법령별, 사업별)

(3) 관련 판례

판례 ▶ 법령목적, 상위 계획·지침, 절차 등에 부합하는가?

[대법원 2015. 03. 20. 선고 2011두3746]

판결요지

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2005. 12. 7. 법률 제7707호로 개정되기 전의 것, 이하 '국토계획법'이라 한다) 제2조 제6호 (나)목, 제43조 제2항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2005. 12. 28. 대통령령 제19206호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1항 제2호, 제3항, 구 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2005. 12. 14. 건설교통부령 제480호로 개정되기 전의 것) 제56조 등의 각 규정 형식과 내용, 그리고 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 구체화하여 현실적으로 실현하기 위한 것인 점 등을 종합하여 보면, 행정청이 도시계획시설인 유원지를 설치하는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 인가하려면, 실시계획에서 설치하고자 하는 시설이 국토계획법령상 유원지의 개념인 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'에 해당하고, 실시계획이 국토계획법령이 정한 도시계획시설(유원지)의 결정·구조 및 설치의 기준에 적합하여야 한다.

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2005. 12. 7. 법률 제7707호로 개정되기 전의 것) 제88조 제2항, 제95조, 제96조의 규정 내용에도가 도시계획시설사업은 도시 형성이나 주민 생활에 필수적인 기반시설 중 도시관리계획으로 체계적인 배치가 결정된 시설을 설치하는 사업으로서 공공복리와 밀접한 관련이 있는 점, 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 현실적으로 실현하기 위한 것으로서 사업에 필요한 토지 등의 수용 및 사용권 부여의 요건이 되는 점 등을 종합하면, 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분은 공공성을 가지는 도시계획시설사업의 시행을 위하여 필요한 수용 등의 특별한 권한을 부여하는 데 정당성을 갖추지 못한 것으로서 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있다.

제주도 개발센터가 시행하는 휴양형 주거단지는 분양 등을 통한 영리 추구가 그 시설 설치의 주요한 목적이라고 할 수 있고, 그 주된 시설도 주거 내지 장기 체재를 위한 시설로서 일반 주민의 이용가능성이 제한될 수밖에 없을 뿐만 아니라 전체적인 시설의 구성에 비추어 보더라도 일반 주민의 이용은 부수적으로만 가능하다고 보이므로, 도시계획시설규칙 제56조에 정한 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'로서 공공적 성격이 요구되는 도시계획시설인 유원지와는 거리가 먼 시설임이 분명하다고 할 것이다.

마. 영업이 수반되는 사업의 경우 대중성·개방성이 있는가?

(1) 검토기준

- 시설을 이용하는 일반인의 숫자 및 비율, 당해 시설의 운영방식, 시설 이용에 드는 경제적 부담정도, 시설의 규모 등을 종합적으로 고려하여 그 시설의 이용가능성이 불특정 다수에게 실질적으로 열려있는 지를 중심으로 구체적, 종합적으로 검토함

(2) 판단자료

- 사업계획서, 사업예정지 및 사업계획을 표시한 도면, 영업이 수반되는 토지 또는 시설의 영업계획내용(고객, 영업방법, 수익배분·관리 등)을 확인할 수 있는 서류

(3) 관련 판례

판례 ▶ 영업이 수반되는 사업의 경우 대중성·개방성이 있는가?

[헌재 2014. 10. 30. 2011헌바129]

결정요지

공익성의 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 한다.

그러나 관광휴양지 조성사업 중에는 대규모 놀이공원 사업과 같이 위와 같이 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 주민소득 증대에 이바지할 수 있는 등 입법목적에 대한 기여도가 높을 뿐만 아니라 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업이면서 대중이 비용부담 등에서 손쉽게 이용할 수 있어 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성이 커서 공익성이 높은 사업도 있는 반면, 고급골프장, 고급리조트 등(이하 ‘고급골프장 등’이라 한다)의 사업과 같이 넓은 부지에 많은 설치비용을 들여 조성됨에도 불구하고 평균고용인원이 적고, 시설 내에서 모든 소비행위가 이루어지는 자족적 영업행태를 가지고 있어 개발이 낙후된 지역의 균형 발전이나 주민소득 증대 등 입법목적에 대한 기여도가 낮을 뿐만 아니라, 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업이면서도 사업 시설을 이용할 때 수반되는 과도한 재정적 부담 등으로 소수에게만 접근이 용이하는 등 대중의 이용·접근가능성이 작아 공익성이 낮은 사업도 있다.

바. 사업으로 얻게 되는 공익이 사업으로 잃게 되는 이익보다 우월한가?

(1) 검토기준

- (얻게 되는 공익) 대상 사업의 목적에 비추어 ① 사업시행의 필요성(현재 발생하고 있는 손실), ② 사업시행을 하지 않으면 장래 발생할 것으로 예상되는 문제(손실) ③ 사업 시행을 함으로써 발생하게 될 효과 등(사회적, 경제적, 정책적 효과 등)를 구체적인 근거와 통계 예측 등을 통해 확인하여야 함
- (잃게 되는 이익) 잃게 되는 이익은 주안점은 환경, 문화재 등이 대상이 되며 환경영향평가결과를 적극적으로 활용하는 것이 바람직함

(2) 검토자료

- 사업계획서, 관계 행정청 및 이해관계자의 의견, 환경영향평가서, 사업타당성 보고서 등

(3) 관련 판례

판례 ▶ 사업으로 얻게 되는 공익이 사업으로 잃게 되는 이익보다 우월한가?

[헌법재판소 2014. 10. 30. 2011헌바129]

결정요지

헌법 제23조 제3항에서 규정하고 있는 ‘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 한다. 그리고 ‘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 있어야 한다. 수용은 타인의 재산권을 직접적으로 박탈하는 것일 뿐 아니라, 헌법 제10조로부터 도출되는 계약의 자유 내지 피수용자의 거주이전 자유까지 문제될 수 있는 등 사실상 많은 헌법상 가치들의 제약을 초래할 수 있으므로, 헌법적 요청에 의한 수용이라 하더라도 국민의 재산을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득해야 할 정도의 필요성이 인정되어야 하고, 그 필요성이 인정되기 위해서는 공용수용을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인하여 재산권을 침해당하는 사인의 이익 사이의 형량에서 사인의 재산권침해를 정당화할 정도의 공익의 우월성이 인정되어야 한다.

이 사건 법률조항은 이윤 추구를 우선적 목적으로 하는 민간개발자라 하더라도 개발촉진지구에서 시행하는 지역개발사업, 즉 지구개발사업의 시행자로 지정되지만 하면 실시계획의 승인을 받아 해당 지구개발사업의 시행을 위하여 타인의 재산을 수용할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 타인의 재산을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득해야 할 공익적 필요성이 인정되지 않는다면 그 재산에 대한 공용수용은 헌법 제23조 제3항에 반하므로 허용될 수 없다 할 것이다.

지구개발사업은 지역균형개발법 제10조의 기준에 따라 ‘개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되어’ 국토해양부장관에 의하여 개발촉진지구로 지정된 지역 내에서 시행하는 지역개발사업으로서, 여기에는 ① 생산기반의 조성 및 이에 부대되는 사업, ② 주민생활환경 개선을 위한 시설의 설치·개량 사업, ③ 교통시설, 용수공급시설 등 지역발전을 위한 기반시설 정비사업, ④ 관광휴양지 조성, 지역특화산업의 육성 등 주민소득 증대에 이바지할 수 있는 사업, ⑤ 자연환경 보전 등에 필요한 환경 관련 사업, ⑥ 그 밖에 해당 개발촉진지구의 지정목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되어 국토해양부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 선정한 사업 등이 있다(제14조 제7항 제1호 내지 제6호).

그런데 예를 들어 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시계획시설사업은 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설, 수도·전기·가스공급설비 등 공급시설과 같은 도시계획시설을 설치·정비 또는 개량하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있어 그 자체로 공공필요성의 요건이 충족되지만, 위에서 본 지구개발사업에는 그 자체로 공공필요성이 충족되기 어려운 사업도 포함하고 있다.

지구개발사업의 하나인 관광휴양지 조성사업은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 주민소득 증대에 이바지할 수 있는 사업인바(제14조 제7항 제4호), 오늘날 관광산업은 고부가 가치 산업 내지 신성장 동력으로서 국제수지에 미치는 영향이 크고 국민경제에 미치는 효과도 높게 나타남으로써 지하자원이 부족한 우리나라에서 국가적 차원에서 전략산업으로 그 진흥을 도모하고 있음에도, 국내에는 아직 국제적 수준의 관광휴양지가 부족하여 국민소득 수준의 향상 등에 따른 다양한 관광시설에 대한 수요에 미치지 못하고, 관광산업의 국제 경쟁력 제고에도 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 따라서 관광휴양지 조성사업은 국내관광의 활성화를 통한 내수 진작 기능뿐만 아니라 외국관광객 유치에 위한 기반으로도 활용될 수 있으며, 산업화 이후 수도권에 인구, 산업, 정보의 집중이 가속화되고 있는 상황에서 관광레저산업의 거점화 등을 통하여 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 주민소득 증대에 이바지할 수 있는 측면도 있는 것이 사실이다.

그러나 관광휴양지 조성사업 중에는 대규모 놀이공원 사업과 같이 위와 같이 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 주민소득 증대에 이바지할 수 있는 등 입법목적에 대한 기여도가 높을 뿐만 아니라 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업이면서 대중이 비용부담 등에서 손쉽게 이용할 수 있어 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성이 커서 공익성이 높은 사업도 있는 반면, 고급골프장, 고급리조트 등(이하 '고급골프장 등'이라 한다)의 사업과 같이 넓은 부지에 많은 설치비용을 들여 조성됨에도 불구하고 평균고용인원이 적고, 시설 내에서 모든 소비행위가 이루어지는 자족적 영업행태를 가지고 있어 개발이 낙후된 지역의 균형 발전이나 주민소득 증대 등 입법목적에 대한 기여도가 낮을 뿐만 아니라, 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업이면서도 사업 시설을 이용할 때 수반되는 과도한 재정적 부담 등으로 소수에게만 접근이 용이하는 등 대중의 이용·접근가능성이 작아 공익성이 낮은 사업도 있다.

나아가 고급골프장 등의 사업을 시행하기 위하여 공용수용을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인하여 재산권을 침해당하는 사인의 이익을 형량해 볼 때, 고급골프장 등 사업의 특성상 그 사업 운영 과정에서 발생하는 지방세수 확보와 지역경제 활성화는 부수적인 공익일 뿐이고, 이 정도의 공익이 그 사업으로 인하여 강제수용 당하는 주민들이 침해받는 기본권에 비하여 그 기본권침해를 정당화할 정도로 우월하다고 볼 수는 없다. 따라서 고급골프장 등의 사업에 있어서는 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율이 갖추어졌는지에 관하여는 살펴볼 필요도 없이, 민간개발자로 하여금 위와 같이 공익성이 낮은 고급골프장 등의 사업 시행을 위하여 타인의 재산을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득할 수 있게 해야 할 필요성은 인정되지 아니한다.

사. 구체적이고 합리적인 계획인가?

(1) 검토기준

- 대상 사업이 사업인정(의제) 검토를 할 만한 구체적 형식을 갖추었는지, 실현가능한 계획으로 수립되어 있는지, 그 계획이 사회적, 기술적, 경제적 관점에서 최선의 합리적인 방안인지(다른 대안은 없는지)에 대하여 확인⁵⁾

5) 사업계획의 합리성 판단은 전문적이고 기술적인 사항이 많고, 해당 사업계획 수립단계에서 각종 자문·내부협의를 거쳐 확정되는 경우가 많기 때문에 사업계획의 비합리성을 의심할 특별한 사정이 있는 경우에만 검토하는 것이 바람직함

(2) 검토자료

- 사업계획서 등

(3) 관련 판례

판례 ▶ 구체적이고 합리적인 계획인가?

[대법원 1992. 11. 13. 선고 92누596]

판결요지

사업인정은 단순한 확인행위가 아니라 형성행위이고 당해 사업이 비록 토지를 수용할 수 있는 사업에 해당된다 하더라도 행정청으로서 그 사업이 공용수용을 할 만한 공익성이 있는지의 여부를 모든 사정을 참작하여 구체적으로 판단하여야 하는 것이므로 사업인정의 여부는 행정청의 재량에 속한다.

아. 수용방식으로 사업을 수용할 필요가 있는가?

(1) 검토기준

- 사업의 규모, 성격, 전체 일정 등을 감안할 때 사업을 조기에 도모할 필요가 있거나 사업을 조기 시행하지 않더라도 현재 시점에서 사업인정(의제)을 할 상당한 이유가 있는지 여부에 대하여 그 타당성을 구체적으로 확인하는 것이 필요함
- 이 경우 국가, 지지체 등 행정기관에서 사업의 조기 추진 및 완성을 요구하는 경우 필요성 판단에서 고려될 수 있음

(2) 검토자료

- 사업인정신청서(사업의 종류 및 명칭, 사업인정을 신청하는 사유, 사업에 필요한 토지와 물건의 세목), 사업계획서(사업의 착수·완공예정일, 사업의 필요성 및 효과), 사업예정지 및 사업계획 표시도면 등

(3) 관련 판례

판례 ▶ 수용방식으로 사업을 수용할 필요가 있는가?

[헌법재판소 2011. 04. 28. 2010헌바114]

판결요지

도시개발사업과 같이 사업지구지정 후 사업시행에 이르기까지 상당한 기간이 소요되는 대규모 개발사업의 경우 사업인정시기를 이 사건 사업인정의제조항과 같이 정한 경우가 많은데, 예를 들어 택지개발촉진법의 경우 제12조 제2항에서 ‘택지개발예정지구의 지정·고시가 있는 때에는 공익사업법상 사업인정 및 고시가 있는 것으로 본다.’고 정하고 있고, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’도 제22조 제2항에서 ‘산업단지의 지정고시가 있는 때 공익사업법상 사업인정 및 고시가 있는 것으로 본다.’고 정하고 있으며, ‘물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률’도 제32조 제2항에서 물류단지의 지정고시가 있는 때를 사업인정시기로 보고 있다.

반면, ‘도시 및 주거환경정비법’ 제40조 제2항이나 ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’ 제19조 제2항, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제96조 제2항에서는 공익사업법상의 사업인정시점을 실시계획의 인가시점으로 정하고 있다.

이처럼 개발사업의 종류에 따라 제각각 상이한 목적 및 기능이 있음에 비추어 볼 때, 개발관련 법률이라고 해서 토지의 수용 등과 관련한 공익사업법상의 사업인정시점이 반드시 일치해야 하는 것은 아니며, 그 규율대상을 당연히 동일한 비교집단으로 볼 수도 없으므로, 이 사건 사업인정의제조항에 의한 어떠한 불합리한 차별이 있다고 보기 어렵다.

자. 수용대상 및 범위가 적정한가?

(1) 검토기준

- 사업 성격에 따라 그 여건은 상이하겠지만 수용이외의 사용방식으로 사업추진은 어려운지, 사업의 진행 일정, 사업계획 등을 감안할 때 협의 방식의 사업은 불가능한지 등을 검토
- 개별 법령에 따라 민간기업 시행의 경우 일정 기준의 토지를 미리 확보 또는 동의를 조건으로 사업시행자를 지정하거나 일정 기준의 토지취득을 전제로 수용재결권을 부여하는 것으로 규정되어 있는지 확인
- 민간 시행자인 경우 사업 목적 및 성격, 추진 일정 등을 제반 사항을 감안하여 수용외의 협의취득방식으로도 대상 사업의 공익 목적 달성이 가능한지 검토

(2) 검토자료

- 사업계획서(사업에 필요한 토지와 물건의 세목), 사업예정지 및 사업계획 표시 도면, 수용 또는 사용할 토지의 세목

(3) 관련 판례

판례 ▶ 수용대상 및 범위가 적정한가?

[대법원 1987. 09. 08. 선고 87누395]

판결요지

공용수용은 공익사업을 위하여 타인의 특정한 재산권을 법률의 힘에 의하여 강제적으로 취득하는 것이므로 수용할 목적물의 범위는 원칙적으로 사업을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.

차. 사업의 정상시행 및 완공 후 지속적 공익관리가 가능한가?

(1) 검토기준

- 민간기업이 시행자인 경우 및 SOC형태의 사업시행자(민관공동사업 포함)인 경우에 ① 사업시행자 지정 후 사업을 착수하지 않고 사업이 지연되거나, ② 사업에는 착수하였으나 사업진행 중 사업 시행 의사나 능력을 상실하거나, ③ 사업진행 중 분쟁이 발생하거나 발생할 우려가 있거나 또는 ④ 준공 후 사업의 지속관리가 필요함에도 그 책임소재가 없어질 가능성이 있는지 검토(SPC 청산 등)

(2) 검토자료

- 사업계획서, 특히 영업이 수반되는 사업으로서 민간기업이 수행하는 사업은 법제도상 특별한 관리 절차가 없는 경우 그 관리방안 필요 등

(3) 관련 판례

판례 ▶ 사업의 정상시행 및 완공 후 지속적 공익관리가 가능한가?

[헌법재판소 2014. 10. 30. 2011헌바129]

판결요지

헌법 제23조 제3항에서 규정하고 있는 ‘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 한다. 그리고 ‘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 있어야 한다. 특히 사업시행자가 사인인 경우에는 위와 같은 공익의 우월성이 인정되는 것 외에도 사인은 경제활동의 근본적인 목적이 이윤을 추구하는 일에 있으므로, 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율도 갖추어져 있어야 한다.

1 도시계획시설 : 유원지, 체육시설, 문화시설, 궤도(케이블카)시설 등

* 도시계획시설 : 도로·공원·항만·철도 등 도시민의 생활이나 도시기능 유지를 위하여 기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설

1) 문제점

- 도시계획시설은 도시기능 유지를 위해 설치되는 기반시설로서 설치와 운영에 공공성을 전제로 하고 있음
- 그러나, 민간사업자가 사업토지면적의 2/3이상 소유권을 취득하고 토지소유자 총수의 1/2이상 동의하면 사업시행자로 지정 가능
- 이에 따라 민간사업자는 ‘유원지, 체육시설, 문화시설, 궤도시설’ 등 설치명목 하에 토지수용권을 부여받아 영리사업을 추진할 수 있음
 - * 유원지, 체육시설, 문화시설, 궤도시설 등의 경우, 개념의 포괄성을 이용하여 공공성이 낮은 시설들이 설치될 가능성이 존재
- (문제점) 민간사업자의 영리사업을 위해 설치되는 도시계획시설에 토지수용권을 인정하는 것이 바람직한 지 문제

2) 중토위 주요 검토방향

- (입법목적 부합성/수용필요성 등) 민간사업자가 시행하려는 사업(시설)이 공공성을 갖추었는지 여부
 - * 사업목적, 대중성·개방성, 침해되는 사익의 정도, 수용대상 및 범위의 적정성

- (목적사업 관련성) 주된 사업에 제공되는 부수시설(도로)의 경우, 주된 사업이 공공성을 갖추었는지 여부
 - * 과도한 기부채납 요구에 따라 설치되는 시설이 아닌지도 부수적으로 검토

3) 의견회신 사례

(1) 유원지 내 일반음식점(조경시설, 주차장 포함) 및 진입도로를 개설

- (사건개요) 민간사업자가 유원지 이용객들의 편의를 제공하기 위하여 유원지 내 일반음식점(조경시설, 주차장 포함) 및 진입도로를 개설

- 위 치 : 대구 ○○구 ○○동 일원
- 사업시행자 : (주)○○○○외 1명
- 사업 면적 : 5,584㎡ (수용대상 1,317㎡)
* 토지 총 면적(5,584㎡) 중 사업시행자가 약 76.4%(4,267㎡) 소유
- 토지 이용 : 일반음식점 4,630㎡, 진입도로 954㎡
- 사업예정액 / 사업기간 : 10.9억원(민자 100%) / '16~'17년

- (쟁점) 민간사업자가 시행하는 일반음식점 신축사업이 타인 토지를 강제로 수용할 만큼 공익성을 갖추었는지 여부
- (위원회 의견 : 부적정) 이 건 사업의 주된 내용을 이루고 있는 음식점은 음식판매를 통한 민간사업자의 수익창출을 주목적으로 하고 있고, 그 밖에 설치되는 조경시설, 연못 등은 모두 이 건 음식점의 운영·이용에 제공되는 것으로 위 시설 또한 독자적인 공익성을 갖추었다고 보기 어려운 바,
 - 개인의 사유재산을 강제로 수용할 만큼의 공익상 필요나 요청이 있는 사업으로 보기 어려움
 - * 부적정 의견이 제시되면, 향후 토지수용재결신청이 받아들여지지 않을 수 있음

(2) 유원지 내 호텔 및 풀빌라 증축

- (사건개요) 민간사업자가 유원지 내 1단계사업을 완료('12.5. 호텔 준공) 하고 2단계사업으로 유원지 이용객들에게 휴양(숙박)시설 등을 제공하기 위하여 호텔 및 풀빌라 등을 증축

<ul style="list-style-type: none"> - 위 치 : 전남 ○○시 ○○동 일원 - 사업시행자 : ○○○○(주) - 사업 면적 : 24,209㎡ (수용대상 8,402㎡) <li style="padding-left: 20px;">* 토지 총 면적(24,209㎡) 중 사업시행자가 65.4%(15,807㎡) 소유 - 토지 이용 : 휴양시설(호텔 1개동, 풀빌라 4개동) 12,257㎡, 관리시설(도로, 주차장) 1,989㎡, 특수시설(전통결혼식장) 625㎡, 녹지 9,338㎡ - 사업예정액 / 사업기간 : 1,451억원(민자 100%) / '16~'17년

- (쟁점) 민간사업자가 시행하는 유원지 내 호텔 및 풀빌라 등을 증축하는 사업이 타인 토지를 강제로 수용할 만큼 공익성을 갖추었는지 여부

- (위원회 의견 : 부적정) 이 건 사업은 숙박시설(호텔 및 풀빌라, 50.6%)과 관리시설(도로, 주차장 등 49.4%) 등을 조성하는 사업으로,

- 실시계획의 설치 시설이 국토계획법령상 유원지 개념인 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'에 해당하여야 하나,
- 주된 시설은 호텔 및 풀빌라 등 숙박시설이며, 도로·주차장 등은 보조 시설에 불과하여 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'로서 공공적 성격이 요구되는 도시계획시설인 유원지에 해당한다고 보기 어려운 바,
- 개인의 사유재산을 수용할 만큼의 공익상 필요나 요청이 있는 사업으로 보기 어려움

(3) 유원지 내 호텔·펜션·상가 등 신축

- (사건개요) 지자체가 도시계획시설 사업시행자 지정요건(토지 2/3 이상 취득)을 충족하지 못한 민간사업자를 지정하고 지정된 사업시행자는 수

용토지를 제3자에 매각하여 대법원에서 실시계획 인가 및 토지수용 무효 판결('17.7.11)이 됨

- 민간사업자는 토지를 추가 취득하여 사업시행자 재지정을 받고 공익시설을 추가하여 재인가 신청

- 위치 : 전남 ○○군 ○○읍 ○○리 일원
 - * 유원지 1·3단계사업은 ○○군 시행, 2단계사업은 민간사업자 시행
- 사업시행자 : (유)○○○○○○ 외 28명
- 사업 면적 : 149,687㎡ (수용대상 26,704㎡)
 - * 토지 총 면적(149,687㎡) 중 국공유지 6,998㎡, 사업시행자가 사유지 142,690㎡의 81.3%(115,985㎡) 소유
- 토지 이용 : 휴양시설(숙박) 43,166㎡, 편익(상가)시설 27,177㎡, 녹지시설 4,656㎡, 관리시설 22,114㎡, 유희시설 6,064㎡, 특수시설 5,010㎡, 운동시설 1,500㎡ 등
- 사업예정액 / 사업기간 : 642억원(민자 100%) / '17~'18년

- **(쟁점)** 사업시행자 재지정 요건 충족여부, 민간 영리사업으로 변질될 우려가 있는 지 여부, 시설의 소유·운영·처분과정에서 발생하는 이익의 공적 귀속장치 여부
- **(위원회 의견 : 공익성을 보완하고 협의 취득 강화)** 유원지 2단계사업이 영리추구를 목적으로 한 시설(호텔, 상가, 펜션 등) 위주로 계획되어 있어서, 공익사업(유원지 사업)으로 보기에 다소 부족한 측면이 있음
- 그러나, 1·3단계사업(지자체 시행)은 공공성이 높은 공공시설 등으로 구성되어 있고 시설 기부채납(도로, 주차장 등) 및 공익기부(수익금의 10%), 지역경제 활성화에 기여하는 등 공익사업적 성격이 있다고 보여짐
- 특히, 이미 준공된 펜션·상가 등은 영업 중(전체 103동 중 56동)이고, 전체 공정율도 84%에 달하여, 완공이 지연되는 경우 사업효과 반감과 지역경제에 미치는 악영향도 고려할 필요가 있음

- 해당시설의 소유·운영·처분 단계에서 발생하는 이익의 공적 귀속 장치를 강화토록 조정*하고, 최대한 협의취득 노력을 기울일 필요
- * 신규 추가된 시설을 포함, 공익성이 높은 시설의 기부채납, 손익분기점 경과 후 지자체와 사업시행자간의 이익배분 비율(현 수익금 10%) 상향 조정 등

(4) 궤도시설(케이블카) 설치

- (사건개요) 민간사업자가 기존 관광자원과 연계한 지역경제 활성화를 위해 육지의 산과 인근 섬을 연결하는 해상케이블카를 설치

- 위 치 : 전남 ○○시 ○○동 일원
- 사업시행자 : ○○○○○○(주)
- 사업 면적 : 52,593㎡ (수용대상 2,108㎡)
* 토지 총 면적(52,593㎡) 중 국공유지 29,378㎡, 사업시행자가 사유지 23,215㎡의 87.9%(20,404㎡) 소유
- 토지 이용 : 하부승강장(1) 3,451㎡, 상부승강장 3,789㎡, 하부승강장(2) 11,530㎡, 선하지 및 지주(18개) 33,823㎡
- 사업예정액 / 사업기간 : 498억원(민자 100%) / '17~'18년

- (쟁점) 민간사업자가 시행하는 수익형 도시계획시설(궤도시설)사업이 공익성이 있다고 볼 수 있는 지 여부
- (위원회 의견 : 사업이익이 민간에 과도하게 귀속되지 않도록 조정) 이 사업은 ○○시가 공모한 수익형 도시계획시설(궤도시설) 사업으로서, 민간사업자에게 소유권과 시설관리운영권을 영구적으로 주고 운영수익(매출액 기준)도 97%가 귀속됨
- 그러나, 관광인프라가 부족한 지역여건, 낮은 재정자립도, 본 사업의 공익성을 높이려 여러 가지 노력을 더한 점, 공익기부 반기로 한 점 등을 고려할 때, 손익분기점까지는 동 사업의 공익성이 인정됨

- 동 사업은 다른 민자사업에 비하여 민간사업자에게 과도한 사업이익이 귀속되도록 계획되어 공익성을 크게 보완할 필요
- 손익분기점 도달 이후에 시설 및 토지 소유권이 민간사업자에게 주어지지 않도록 사전조정*하고, 사업이익도 민간사업자에게 과도하게 귀속되지 않도록 다른 민자사업을 참고하여 조정*하는 것이 필요
- * (예시) 시설 등 소유권 지자체로 귀속, 운영수익 배분을 조정, 일정주기마다 운영자 재공모 등
- ※ 한편, 동 사업을 공익사업으로 보아서는 안된다는 소수의견(중토위 참석 위원 중 3명)도 별도로 붙임

이 건 사업으로 침해되는 공익이 상대적으로 크고, 공공이 누려야 하는 우수한 경관적 가치까지 영구적으로 민간사업시행자에게 소유권을 넘기는 점과 본 사업으로 발생하는 운영수익이 민간사업시행자에게 과도하게 귀속(매출액의 97%) 되는 점을 고려할 때, 개인의 사유재산을 수용할 만큼의 공익상 필요나 요청이 있는 사업으로 보기 어려움

(5) 체육시설(대중제 골프장) 조성

- (사건개요) 민간사업자가 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 개정(11.11.1.)에 따른 경과규정*에 근거하여 대중제 골프장(18홀)을 조성하는 사업
- * 제2조(체육시설에 관한 경과조치) 제99조의 개정규정 시행 당시 도시계획시설결정을 위하여 입안을 제안, 도시관리계획 입안 중, 도시관리계획의 결정 신청한 체육시설에 대하여는 종전의 규정에 따름

- 위치 : 충북 ○○군 ○○면 ○○리 일원
 - 사업시행자 : (주)○○○○
 - 사업 면적 : 1,039,091㎡ (수용대상 163,677㎡)
 * 토지 총 면적(1,039,091㎡) 중 국공유지 69,411㎡, 사업시행자가 유지 956,284㎡의 82.9%(792,607㎡) 소유
 - 토지 이용 : 체육시설용지 323,005㎡, 건축시설용지 16,606㎡, 기반시설용지 87,014㎡, 녹지용지 612,466㎡
 - 사업예정액 / 사업기간 : 821억원(민자 100%) / '17~'20년

- **(쟁점)** 민간사업자가 영리목적으로 도시계획시설(체육시설) 골프장 조성 사업에 대하여 공익성이 있다고 볼 수 있는 지 여부
- **(위원회 의견 : 협의취득을 강화하고 공익성을 보완)** 이 사업은 공공시설(도로·소하천정비 등) 기부채납, 인근 초등학교 골프운동 지원 및 장학금 지급, 지역주민 고용 및 지역경제 활성화에 도움을 주는 사업으로 볼 수 있음
- 그러나, 이 사업이 지역경제에 도움을 주는 사업이고, 해당 골프장의 사업계획이 당초 회원제에서 대중제로 변경되었다고는 하지만,
 - 골프장 사업은 기본적으로 민간기업의 영리목적 사업이고, 제출된 사업계획이 회원제 골프장과 큰 차이가 없어 보이며
 - 현행 규정(제99조 체육시설)이 공적 주체(국가지자체 등)가 아닌 민간이 설치하는 체육시설을 도시계획시설로 인정하지 않고 있음.
 - 특히, ○○○종친회 등 동 사업을 반대하는 토지소유자들이 회원제 골프장에서 대중제 골프장으로 사업계획을 변경했어도 여전히 반대할 여지가 크고
 - (주)하나○○○가 사업시행자이지만 실제 개발업무 일체를 감곡○○(주)이 하고 있어, 향후 공익성을 지속적으로 유지·관리하는데 문제가 있을 수 있음
- 그러나, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」이 개정(‘11.11.1)되기 이전에 제안(‘08.12.19)한 사업이기 때문에, 동 규칙 부칙2조(경과규정)에 근거하여 추진하는 골프장 사업에 대해서는 그동안 공익성을 인정해 온 점 역시 행정의 일관성 측면에서 고려될 필요가 있음.
- 따라서, 인가권자(○○군)와 사업시행자는 당초 계획한 방안(도로 등 기부채납 등)을 포함하여, 동 사업의 공익성이 지속적으로 유지될 수 있도록 철저히 관리하고, 최대한 협의취득 노력을 기울이고 정당한 보상을 하여야 함

2 산업단지(물류단지) 개발사업

1) 문제점

- 산업단지(물류단지) 조성사업은 산업육성정책에 따라 추진되고, 해당 사업의 합리성·타당성은 사전에 이해관계자 의견 청취 및 각종 위원회 심의를 통하여 검증되므로,
 - 중토위가 사업전체에 대하여 공익성 검토를 하는 것은 한계가 있음
- (문제점) 사익추구를 위한 수단으로 관련 제도가 오용될 수 있다는 점에서 ‘공익우월성·수용필요성’의 관점에서 검토는 필요
 - (예1) 실질은 대규모 점포시설 및 골프장 신축이지만, 토지수용권 부여 및 개발부담금 면제를 받기 위해 외형상 산업(물류)단지개발사업을 시행하는 경우
 - (예2) 공장이전과 같이 고용창출 효과가 없고, 단지 개별기업의 필요에 따라 이루어지는 산업단지개발사업의 경우
 - * 민간사업자의 경우 토지면적의 50%를 확보해야 수용재결신청 가능

2) 중토위 주요 검토방향

- (입법목적 부합성/공익우월성/수용필요성) 해당 산업단지개발계획의 공익적 기대효과(고용창출, 국가정책적 중요도 등) 및 토지수용범위의 적정성

3) 의견회신 사례

(1) 공장이전을 위한 산업단지 조성사업

- (사건개요) 민간사업자가 진입도로(8,329㎡)를 기부채납 조건으로, 분리된 2개의 공장 중 한 개의 공장(제2공장)을 나머지 공장(제1공장) 인근으로 이전하여 하나의 일반산업단지를 조성하는 사업(산단절차간소화법)

- 위 치 : 경남 ○○군 ○○면 ○○리 일원
- 사업시행자 : ○○○○(주)
- 사업 면적 : 116,689㎡(산업단지 108,360㎡, 진입도로 8,329㎡)
 - * 토지 총 면적(116,689㎡) 중 사업시행자가 약 51%(59,657㎡) 소유(동의 포함)
- 토지 이용 : 산업시설 76,090㎡ / 완충녹지 12,080㎡ / 진입도로 8,329㎡ 등
- 사업예정액 / 사업기간 : 130억원(민자 100%) / '16~'19년

- **(쟁점)** 신규고용창출 효과를 기대할 수 없는 개별기업의 사정에 따라 이루어지는 공장이전에 대하여 산업단지개발사업계획에 대한 토지수용권 부여 및 범위의 적정성 여부
- **(위원회 의견 : 협의취득 강화 및 사업면적 축소)** 현재의 산업단지 면적(108,360㎡)은 과도한 측면이 있으므로 사업시행자의 구체적인 사업계획 등에 대한 검토를 통한 고용창출 및 매출확대 예상 등을 고려하여 축소 조정할 필요가 있음
 - 사업시행자는 협의취득을 위한 노력을 최대한 기울여 토지소유자의 재산권 침해를 최소화하는 노력 필요

(2) 주거시설(공동주택)이 포함된 산업단지 조성사업

- **(사건개요)** 민간사업자가 지리적으로 약 650m 떨어져 있는 2개의 지역을 하나의 산업단지로 개발하면서 제1사업지구는 산업용지(금속, 의료장비, 자동차 등)로, 제2사업지구는 공동주택 등 주거시설 위주로 조성하는 사업
 - * 제2사업지구 : 주거(1,819세대 주택공급 예정), 학교, 복합용지로 구성

- 위 치 : 충남 ○○시 ○○면 ○○리 일원
- 사업시행자 : (주)○○○○
- 사업 면적 : 444,179㎡
 - * 토지 총 면적 444,179㎡ 중 사업시행자가 약 86.1%(382,439㎡) 소유(동의 포함)
- 토지 이용 : 산업용지 167,587㎡, 복합용지 14,474㎡, 주거용지 79,080㎡ 등
- 사업예정액 / 사업기간 : 1,189억원(민자 100%) / '15~'18년

- (쟁점) 산업단지 내 사업구역이 지리적으로 분리된 경우, 주거시설(공동주택) 조성을 주된 내용으로 하는 사업지구에 대한 공익성 인정 여부
 - 제2사업지구에 조성될 주거시설 등이 산업단지조성에 필수적인 요소로서 토지를 수용할 만큼의 공익성을 갖추었다고 볼 수 있는지
- (위원회 의견 : 협의취득 강화 및 공익성 보완) 양 사업지구가 일단의 토지로 기능하도록 교통망설치를 통한 연계성 확보
- 제1사업지구 입주기업 종사자들의 제2사업지구 주거시설에 우선 입주할 수 있는 방안 강구
- 의견상 농림지역에 대규모 공동주택을 건설하는 사업이므로 도시개발법
 - * 예를 고려하여 최대한 협의를 통하여 제2사업지구 토지를 취득할 것
 - * 도시개발법상 재결신청 요건 : 토지면적의 2/3 이상 취득 + 소유자 총수 1/2 이상 동의

3 주한미군 공여구역 내 일반산업단지 조성

1) 문제점

- 주한미군 공여구역주변지역에 주한미군기지 이전으로 공동화된 지역경제의 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 국토부장관이 '지원도시사업구역'을 지정, 행정자치부장관이 발전종합계획을 확정(미군공여구역법 제8조, 제20조)
 - 민간사업자는 도시개발사업계획 수립, 택지개발계획의 승인, 산업단지 지정, 물류단지 지정, 관광단지 조성계획 승인 등을 받을 수 있는 자격을 갖추면 사업시행자로 지정 가능
- (문제점) 「산업입지법」에 따른 산업단지개발계획 승인을 받은 민간사업자는 토지를 1/2이상 취득(동의 포함) 하여야 하나, 「미군공여구역법」에서는 사전 토지취득 의무비율이 없어 형식적 보상협의로 토지수용면적

이 과다하게 발생할 우려

2) 중토위 주요 검토방향

- (입법목적 부합성/공익우월성/수용필요성/공익지속성) 「미군공여구역법」의 입법목적인 낙후지역 발전 촉진, 해당 산업단지개발계획의 공익적 기대효과(일자리 창출, 지역경제 활성화 등) 및 토지수용범위의 적정성

3) 의견회신 사례

- (사건개요) 「미군공여구역법」에 따라 반환공여구역 주변지역에 광역기반시설 설치, 일자리 창출, 지역경제 활성화 등을 위해 일반산업단지를 조성

- 위 치 : 경기도 ○○시 ○○읍 ○○리 일원
- 사업시행자 : ○○○○협동조합
- 사업 면적 : 491,314㎡(국공유지 68,289㎡, 사유지 423,025㎡)
- 토지 이용 : 산업시설용지 284,569㎡, 상업시설용지 15,400㎡, 주거시설용지 69,306㎡ 등
- 사업예정액 / 사업기간 : 1,610억원(민자 100%) / '16~'19년

- (쟁점) 주한미군 반환공여구역 주변지역에 일반산업단지를 조성하면서 주거시설용지에 공동주택을 건설·분양하는 경우 공익성 존재여부
- (위원회 의견 : 협의 취득 강화 및 공익성 보완) 주거시설용지 내 대규모 공동주택(1,150세대) 및 빌라(300세대)를 건설할 계획으로 있으므로,
 - 입주예정 기업들을 대상으로 주택 유형 및 규모 등에 대한 의견을 수렴하여 근로자들의 정주여건을 면밀히 분석한 이후, 근로자들에게 공동주택 특별공급 등의 조치를 통하여 공익성을 제고할 필요가 있음
 - 「도시개발법」의 경우 공동주택을 건설하는 민간사업시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상을 소유하고, 소유자 총수의 2분의 1 이상 동의를 받아야 하는 점을 고려하여, 최대한 협의를 통하여 취득하기 바람

- 소속 조합원이 아닌 일반 업체도 해당 산업단지 여유부지 등에 입주할 수 있는 방안을 마련하여 공익성을 제고할 필요가 있음

4 민간공원조성사업

1) 문제점

- 「공원녹지법」 제21조의2에 의하면, 민간사업자는 도시공원면적 70% 이상을 기부채납하면, 잔여부지에 대해서는 비공원시설(주로 아파트단지)을 설치할 수 있음
- 민간사업자는 아파트신축을 위해 관할 지자체와 공동으로 ‘공원조성사업’이라는 명목으로 타인소유인 해당 공원부지를 100% 수용가능*
 - * 「주택법」상 민간사업자가 시행하는 공동주택건설사업에 토지수용권이 부여되지 않음
- (문제점) 공동주택건설사업을 위하여, 공동주택건설사업(전체면적의 30%)이 포함된 도시공원조성사업에 토지수용권을 부여하는 것이 정당한지 문제됨

2) 중토위 주요 검토방향

- (공익우월성) 민자유치를 통한 공원녹지 보전이 긴요한 지역인지
 - 주변 공원 및 녹지분포 현황, 개발이익의 공공부문 귀속정도 등
- (수용필요성) 수용대상 및 범위의 적정성, 협의취득 가능성
 - 토지소유자의 투자참여를 유도하는 등 협의취득의 여지가 있는지 등

3) 의견회신 사례

- (사업개요) 민간사업자가 도시공원을 조성하는 사업으로, 전체 공원면적 70% 이상을 기부채납하고 나머지 부지(30%)에 비공원시설(공동주택)을 조성하는 사업(공원녹지법 제21조의2)

- 위 치 : 충북 ○○시 ○○구 ○○동 일원
- 사업시행자 : ○○시, ○○○○(주)
- 사업 면적 : 176,880㎡ (수용대상 176,880㎡)
 - * 토지 총 면적(176,880㎡) 중 사업시행자가 소유하는 면적은 없음
- 토지 이용 : 공원시설 124,621㎡(70.5%) / 비공원시설 52,259㎡(29.5%)
- 사업예정액 / 사업기간 : 268,780백만원(민자 100%) / '16~'18년

- **(쟁점)** 민간사업자가 공동주택건설사업(전체면적의 30%)이 포함된 도시공원조성사업을 시행하는 경우, 토지수용권을 부여하는 것이 정당한지 여부
- **(위원회 의견 : 협의취득 강화 등)** 이 건 공원면적 30%에 신축될 공동주택은 비공원시설로서 공공성을 갖추었다고 보기 어려운 측면이 있으므로,
 - 협의취득을 위한 노력을 최대한 기울여 토지소유권 침해를 최소화
 - 사업으로 발생한 개발이익이 민간사업시행자에게 과도하게 귀속되지 않도록 하는 방안을 마련하는 것이 필요함
 - 이 건 사업이 도시공원시설의 일부사업으로 진행되는 점을 감안, 비공원시설인 공동주택이 주변 도시경관과 조화를 이룰 수 있도록 건물높이 등 외관에 세심한 주의가 요구

5 관광단지 조성사업

1) 문제점

- 관광진흥법상 관광사업은 여행업, 관광숙박업, 레저시설, 카지노, 유원시설 등을 포괄(제3조), 시·도지사가 관광단지를 지정(제52조)
- 민간개발자는 조성계획면적 중 2/3 이상 소유권을 취득하면, 나머지 부분에 대해서는 토지수용권을 부여받음(제61조)
- **(문제점)** 가령 회원제 호텔, 콘도 등 공익성이 극히 미흡한 시설도 법적 요건을 충족하면 설치할 수 있는지 문제

- 민간사업자가 전략적으로 지가가 낮은 주변 임야를 매입한 후, 지가가 높은 대지를 수용하는 방법으로 취득하는 편법운용도 문제

2) 중토위 주요 검토방향

- (입법목적 부합성) 해당사업이 대중성·개방성을 갖추었는지 검토
 - 당해 사업 또는 시설을 대상으로 영업이 수반되는 경우 특정 계층이 아닌 일반대중에게 객관적이고 투명한 방법으로 개방·이용될 수 있는지
- (공익우월성) 지역경제 발전, 해당 지역민의 요구 등 전체지역의 복리향상에 기여한다는 점이 예측·기대될 수 있는지 여부
 - 개발이익의 지역사회 환원, 고용창출 효과, 인근 유사산업 분포 등도 고려
- (사업계획 합리성, 수용필요성) 수용요건을 갖추어 핵심지역을 취득하기 위해 사업구역을 불필요하게 넓힌 정황은 없는지 검토

3) 의견회신 사례

- (사건개요) ○○군 일원에 지정된 해양관광단지 조성사업으로 회원제 콘도(917실)·호텔(90실), 아쿠아월드 등을 조성하는 사업

- 위치 : 전남 ○○군 ○○면 ○○리 일원
- 사업시행자 : (주)○○○○
- 사업 면적 : 428,765㎡ (수용대상 128,244㎡)
 - * 토지 총 면적(428,765㎡) 중 사업시행자가 약 70%(300,521㎡) 소유
- 토지 이용 : 공공편의 35,131㎡, 숙박 113,780㎡, 휴양문화 71,070㎡ 등
- 사업예정액 / 사업기간 : 3,408억원(민자 100%) / '16~'22년

- (쟁점) 민간사업자가 관광진흥법에 따라 사업예정지의 2/3를 협의취득한 경우, 나머지 토지에 대한 수용권부여의 적정성
- (위원회 의견 : 협의취득 강화) 이 건 ○○리조트 관광단지 조성사업은 회원제 운영을 위주로 함에 따라 공익사업이 갖추어야 할 공공성·개방

- 성·대중성이 상대적으로 낮은 사업으로 판단되나,
- 이 건 사업을 통해 지역주민 고용창출과 국내외 관광객의 증가로 지역 경제 활성화 등에 기여할 것으로 예상되므로 본 사업의 필요성을 전적으로 부정할 수는 없을 것으로 여겨짐
- 사업시행자가 이미 법적 충족요건을 초과하여 토지를 협의 취득하였지만, 수용재결에 따라 취득하는 범위를 최소화하여 토지소유자 등의 재산권에 대한 부당한 침해소지를 줄이려는 노력이 필요

6 지역개발사업

1) 문제점

- 지역개발사업은 지역경제 활성화와 국토균형발전을 목적으로 시행
 - * 대상지역 : 낙후·거점지역, 기타 정책목적에 따라 개발이 필요한 지역 (제2조)
- 민간사업시행자 참여가 가능하며, 일정한 요건을 갖출 경우(사업면적 2/3이상 취득, 토지·건물소유자 1/2이상 취득) 토지수용도 가능
- 그러나 지역개발사업은 관광산업, 물류산업, 산업단지개발, 온천개발, 체육시설설치, 대규모 점포개설, 택지개발 등 사실상 개발사업 형태를 특정할 수 없을 만큼 포괄적임
- (문제점) ‘지역개발’이라는 논리를 앞세워 민간주도 영리사업이 무차별적으로 시행될 가능성이 존재하고,
 - ☞ 공익성이 결여되거나 미흡한 사업·시설들에 대하여도 토지수용권을 부여해야 하는지 문제됨

2) 중토위 주요 검토방향

- (입법목적 부합성/수용필요성 등) 민간사업자가 시행하려는 사업(시설)이 공공성을 갖추었는지 여부

- * 사업목적, 대중성·개방성, 침해되는 사익의 정도, 수용대상 및 범위의 적정성

- **(공익우월성)** 지역경제발전, 해당 지역민의 요구 등 전체지역의 복리향상에 기여한다는 점이 예측·기대될 수 있는지 여부

- 개발이익의 지역사회 환원, 고용창출 효과, 인근 유사산업 분포 등도 고려

- **(사업계획 합리성, 수용필요성)** 수용요건을 갖추어 핵심지역을 취득하기 위해 사업구역을 불필요하게 넓힌 정황은 없는지 검토

3) 의견회신 사례

- **(사건개요)** 지역개발사업의 일환으로 실시되는 사업으로, 체육시설(대중제골프장), 주거지구부지(주택 등) 및 특정지구 조성(연수원 등)을 민간투자방식으로 실시하는 사업(지역개발 및 지원에 관한 법률 제27조)

- 위치	: 경북 ○○군 ○○면 ○○리 일원
- 사업시행자	: (주)○○○○
- 사업 면적	: 1,239,955㎡ (수용대상 422,416㎡)
* 토지 총 면적(1,239,955㎡) 중 사업시행자가 약 65.9%(817,539㎡) 소유	
- 토지 이용	: 대중제골프장 984,157㎡ / 단독주택부지 218,520㎡ / 연수원 등 37,278㎡
- 사업예정액 / 사업기간	: 1,080억원(민자 100%) / '16~'18년

- **(쟁점)** 대중제골프장 조성을 목적으로 하는 사업에 단독주택, 연수원 등을 포함시키는 것이 적정한지 여부

- **(위원회 의견 : 협의취득 강화)** 체육시설인 대중제 골프장은 공익성이 인정되나, 주거지구부지(주택 등), 특정지구부지(연수원 등) 조성사업은 공익사업이 갖추어야 할 공공성이 상대적으로 낮은 사업으로 판단됨

- 지역개발사업으로 인하여 관광수요 창출로 지역경제 활성화, 지역주민 고용 증대 등에 기여할 것으로 예상되나,

- 토지소유자 등의 재산권에 대한 부당한 침해소지를 줄이기 위해 법정

토지 매입요건 보다 많은 토지를 협의취득하여 수용재결에 따라 취득하는 범위를 최소화하는 노력이 필요

7 2018 동계올림픽 특별개발구역 내 숙박시설(호텔) 조성사업

1) 문제점

- 「평창올림픽법」에 따라 올림픽 대회를 성공적으로 개최하고 그 유산을 공고화하기 위하여 문체부장관은 동계올림픽 특별구역을 지정·고시하고 특구종합계획을 승인
 - 도지사는 산업·문화관광·연구시설 용지 등을 직접 개발할 수 있는 자를 특구개발 사업시행자로 지정(도지사)

- (문제점) 「관광진흥법」에 따른 관광단지 조성사업 승인을 받으려는 민간사업자는 토지를 2/3이상 취득하여야 하나, 특구개발 민간사업자는 사전 토지취득 의무비율이 없어 형식적 보상협의로 토지수용면적이 과다하게 발생할 수 있음
 - 민간사업자가 사업자 지정을 받아 여러 가지 사유로 사업이 지연되는 경우 당초 목적인 올림픽 지원 주된 사업목적 달성이 어렵다는 관점에서 '시행자 의사와 능력·공익우월성'의 관점에서 검토는 필요

2) 중토위 주요 검토방향

- (입법목적 부합성/공익우월성/수용필요성) 동계올림픽 개최에 따른 특구개발사업의 사업효과(지역경제 발전, 관광활성화 등), 사업의 공익성 및 토지수용범위의 적정성

3) 의견회신 사례

(1) 동계올림픽 특구 내 관광호텔 및 전시관·컨벤션센터 등 신축

- (사건개요) 「평창올림픽법」에 따른 강릉문화올림픽 종합특구(녹색비즈니스·해양휴양지구) 개발사업의 일환으로, 민간사업자가 평창올림픽의

개최 지원과 관광활성화 등을 위해 관광숙박시설 등을 설치하는 사업임

- 위 치 : 강원도 ○○시 ○○동 일원
- 사업시행자 : (주)○○○○
- 사업 면적 : 70,227㎡
 - * 토지 총 면적 70,227㎡ 중 사업시행자가 약 72.5%(50,886㎡) 소유(동의포함)
- 토지 이용 : 관광호텔(15,111㎡), 전시관영화관컨벤션센터(13,597㎡), 워터파크(9,299㎡) 등
- 사업예정액 / 사업기간 : 4,304억원(민자 100%) / '15~'19년

- (쟁점) 평창올림픽 개최 지원을 주된 목적으로 하는 숙박시설의 완공시기가 올림픽 이후인 경우 이 건 사업에 공익성이 있는지 여부
 - * 평창올림픽 기간('18.2.9~25, 17일간), 이 건 개발사업 완공 예정('19.7.)
- (위원회 의견 : 협의취득 강화 및 공익성 보완) 「관광진흥법」* 예를 참고하여 필요한 사유지를 최대한 협의 취득하도록 하고, 불가피한 경우((예) 터무니없는 보상가 요구, 소유자 사망 후 상속자 불명, 대표자 불명인 종종 소유 등에 한하여 강제 수용하도록 유도하여 토지수용권이 남용되지 않도록 할 것
 - * (예) 「관광진흥법」 제55조에 따른 민간개발자는 관광단지 조성계획 승인 신청 시 해당 토지 사유지의 2/3이상 취득 필요
- 해당 사업이 당초 계획과 달리 지체되거나 중단될 경우 해당 토지 소유자들에게 피해가 발생할 수 있으니, 용지비 정도는 자기자본으로 충당할 수 있도록 하는 등 특구사업시행자의 재정능력 확충 방안을 강구할 것
 - * 현재는 사업시행자의 자기자본 비중이 과소(총사업비 4,304억원 중 2.3%)
- 해당 토지 개발이익이 민간사업자에게 과다하게 귀속되지 않도록 하고, 지역주민들이 이용할 수 있는 공공시설을 추가 확충하는 등 공익성이 배가될 수 있는 다양한 방안을 강구할 것

(2) 평창 동계올림픽 특구 내 숙박시설(일반호텔) 신축

- (사건개요) 민간사업자가 올림픽대회 이후 개최도시를 방문하는 관광객들에게 숙박시설을 제공하고 지역경제 활성화를 위해 호텔 등을 조성하는 사업

- 위치	: 강원도 ○○시 ○○동 일원
- 사업시행자	: (주)○○○○
- 사업 면적	: 28,505㎡
* 토지 총 면적	28,505㎡ 중 사업시행자가 약 85.1%(24,270㎡) 소유자 동의 받음
- 토지 이용	: 숙박시설(일반호텔 572실, 9,413㎡), 녹지(17,629㎡), 도로(1,463㎡)
- 사업예정액 / 사업기간	: 1,100억원(민자 100%) / '16~'19년
- 평창 동계올림픽 개최기간	: '18.2.9~2.25(17일간)

- (쟁점) 동계올림픽 개최지원을 주된 목적으로 하는 숙박시설의 완공시기가 사업지연으로 올림픽 이후인 경우 공익성이 있는지 여부, 영리목적 수익시설만으로 시설을 조성하는 경우 공공성이 있는지 여부
- (위원회 의견 : 부적정) 이 건 사업은 민간사업자의 영리목적 수익시설 위주로 계획되고 사업완공운영단계에서 사업이익의 공공 귀속 장치가 명확하지 않음
- 사업이 올림픽대회 이후 준공되고 당초 목적인 올림픽 숙박시설 지원이 어렵게 되어 지역경제 활성화만으로는 공공성을 인정하기는 곤란하여 부적정
 - * 사업기간 변경 : 당초 '16. 7~'17. 12 → 변경 '16. 7~'19. 12

