



제430회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

《토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대한
이행강제금 부과 규정 신설》

■ 이연희의원 대표발의(의안번호 제2213709호)

2025. 12.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 이연회의원 대표발의(제2213709호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대한 이행강제금 부과 규정 신설(안 제89조의2 신설)	3

I. 이연회의원 대표발의(제2213709호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이연회의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2025. 10. 27.

다. 회 부 일 : 2025. 10. 28.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면, 공공주택사업 등 공익사업을 위한 토지 등의 취득 시 토지소유자 등 수용하거나 사용할 토지나 물건에 관한 권리를 가진 자는 보상금 수령 이후 수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하도록 규정하고 있음.

그리고 이를 위반하는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으나, 사업시행자는 고발조치 시 민원 악화 및 법적 분쟁 등을 우려하여 적극 대응이 어려운 실정임. 또한, 보상금 수령 이후 퇴거 불응 등에 대하여는 행정대집행을 통한 직접 강제도 불가하여 보상이 완료되었음에도 철거되지 아니한 건축물 등으로 사업이 지연되는 사례가 발생하고 있음.

이처럼 보상금 수령 이후 자진이주, 퇴거 거부로 인하여 3기 신도시 등 주요 공익사업의 추진이 지연되고 있음에 따라 제도개선 방안 필요성이 제기되고 있음

이에 따라 공익사업 관련 보상금 수령 이후에도 수용 또는 사용 개

시에 따른 이전·인도 의무를 위반하는 것에 대한 실효성 있는 간접 강제수단으로 이행강제금 제도를 도입하여 3기 신도시 등 주요 공익 사업의 원활한 추진을 도모하고자 하는 것임(안 제89조의2 신설).

3. 검토의견

가. 토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대한 이행강제금 부과 규정 신설(안 제89조의2 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	제89조의2(이행강제금) ① 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 정당한 이유없이 제43조를 위반하여 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 아니한 자에게 대통령령으로 정하는 기준에 따라 1천만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다. ② 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 이행기간을 정하고, 그 기한까지 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 아니하는 경우 이행강제금이 부과될 수 있음을 통지하여야 한다. ③ 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명확하게 적은 문서로 하여야 한다. ④ 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제2항에 따른 이행기한을 기준으로 하여 1년에 4회 이내의 범위에서 토지나 물건의 인도 또는 이전이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한까지 내지 아니하면 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.
※ 부칙 : 이 법은 공포한 날부터 시행한다.	

현행 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수

용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정하고 있고,

「토지보상법」에 따른 수용 또는 사용은 다음과 같이 사업인정, 토지조서 및 물건조서의 작성, 협의 및 수용재결 등의 절차에 따라 진행된다.

〈표 1〉 「토지보상법」에 따른 수용 또는 사용의 주요 절차

구분	주요 내용
사업인정 (사업인정 의제)	◦ 공익사업을 토지등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정
↓	
토지조서 및 물건조서 작성	◦ 취득(수용) 또는 사용할 토지 및 물건 등을 확정 * 사업인정을 받은 사업시행자는 ① 토지조서 및 물건조서의 작성(제14조), ② 보상계획의 공고·통지 및 열람(제15조), ③ 보상액 산정(제68조), ④ 협의(제16조) 등의 절차를 거쳐야 함. * 사업인정 이전에 ①~④의 절차를 거쳤으나 협의를 성립되지 아니하여 사업인정을 받은 사업으로서 토지조서 및 물건조서의 내용에 변동이 없을 때에는 ①~③의 절차를 거치지 않을 수 있음.
↓	
협의	◦ 사업시행자는 토지 소유자 및 관계인과 협의
↓	
수용(사용)재결	◦ 당사자 간 협의를 성립되지 않아 수용(사용)을 신청하는 경우 수용(사용) 여부 등을 결정 - 토지소유자 및 관계인과 그 밖에 토지소유자나 관계인에 포함되지 아니하는 자로서 수용하거나 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관한 권리를 가진 자는 수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도·이전할 의무 부담(제43조)
↓	
(불복시) 불복 절차	◦ 토지소유자 등이 수용재결에 대해 이의신청(이의재결) 또는 소 제기(행정소송)
↓	
보상금 지급	◦ 보상금 지급 또는 공탁
↓	
수용 또는 사용의 개시	◦ 사업시행자는 수용 또는 사용의 개시일에 토지나 물건의 소유권·사용권 취득 - 토지나 물건의 인도·이전이 이행되지 않은 경우, 사업시행자는 인도·이전의 대행 청구(제44조) 또는 대집행 신청(제89조) 가능, 의무자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 부과(제95조의2제2호),

이 중 「토지보상법」 제34조¹⁾에 따른 수용재결은 수용의 최종적인 절차로서 사업시행자²⁾가 보상금을 지급하는 조건으로 목적물을 사업시행자에 취득시키는 반면, 토지소유자 및 관계인³⁾ 등에게는 그 권리를 상실시키는 형성행위임⁴⁾.

수용재결이 있으면 「토지보상법」 제43조⁵⁾에 따라 토지소유자 및 관계인과 그 밖에 토지소유자나 관계인에 포함되지 아니하는 자로서 수용하거나 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관한 권리를 가진 자에게는 수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하여야 할 의무(이하 “토지·물건의 인도·이전 의무”라 함)가 부여됨.

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제34조(재결) ① 토지수용위원회의 재결은 서면으로 한다.

② 제1항에 따른 재결서에는 주문 및 그 이유와 재결일을 적고, 위원장 및 회의에 참석한 위원이 기명날인한 후 그 정본(正本)을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인에게 송달하여야 한다.

2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “사업시행자”란 공익사업을 수행하는 자를 말한다.

3) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “토지소유자”란 공익사업에 필요한 토지의 소유자를 말한다.

5. “관계인”이란 사업시행자가 취득하거나 사용할 토지에 관하여 지상권·지역권·전세권·지당권·사용대차 또는 임대차에 따른 권리 또는 그 밖에 토지에 관한 소유권 외의 권리를 가진 자나 그 토지에 있는 물건에 관하여 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자를 말한다. 다만, 제22조에 따른 사업인정의 고시가 된 후에 권리를 취득한 자는 기존의 권리를 승계한 자를 제외하고는 관계인에 포함되지 아니한다.

4) 국토교통부, 「2025 토지수용 업무편람」

5) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제43조(토지 또는 물건의 인도 등) 토지소유자 및 관계인과 그 밖에 토지소유자나 관계인에 포함되지 아니하는 자로서 수용하거나 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관한 권리를 가진 자는 수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하여야 한다.

(1) 토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대한 이행강제금 부과 규정 신설

안 제89조의2는 「토지보상법」 제43조에 따른 토지·물건의 인도·이전 의무와 관련하여, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 정당한 이유없이 「토지보상법」 제43조를 위반하여 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 아니한 자에게 대통령령으로 정하는 기준에 따라 1천만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있도록 하는 등, 「행정기본법」 제30조제1항제2호6)에 근거한 이행강제금의 부과·징수에 관한 규정을 신설하려는 것임.

토지·물건의 인도·이전 의무가 이행되지 않는 경우에 대한 현행 「토지보상법」의 규정은 다음과 같음.

「토지보상법」 제44조⁷⁾에 따라 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 자가 고의나 과실 없이 그 의무를 이행할 수 없을 때 또는 사업시행자가 과실 없이 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 의

6) 「행정기본법」

제30조(행정상 강제) ① 행정청은 행정목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 법률로 정하는 바에 따라 필요한 최소한의 범위에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 수 있다.

2. 이행강제금의 부과: 의무자가 행정상 의무를 이행하지 아니하는 경우 행정청이 적절한 이행기간을 부여하고, 그 기한까지 행정상 의무를 이행하지 아니하면 금전급부의무를 부과하는 것

7) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제44조(인도 또는 이전의 대행) ① 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 사업시행자의 청구에 의하여 토지나 물건의 인도 또는 이전을 대행하여야 한다.

1. 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 자가 고의나 과실 없이 그 의무를 이행할 수 없을 때
2. 사업시행자가 과실 없이 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 의무가 있는 자를 알 수 없을 때

무가 있는 자를 알 수 없을 때 사업시행자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 토지나 물건의 인도 또는 이전의 대행을 청구(이하 “토지·물건의 인도·이전 대행 청구”라 함)할 수 있고,

「토지보상법」 제89조⁸⁾에 따라 사업시행자는 같은 법 또는 같은 법에 따른 처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우에는 시·도지사⁹⁾나 시장·군수 또는 구청장에게 「행정대집행법」¹⁰⁾에서 정하는 바에 따라 대집행을 신청(이하 “대집행 신청”이라 함)할 수 있음.

8) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제89조(대집행) ① 이 법 또는 이 법에 따른 처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우에는 사업시행자는 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장에게 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행을 신청할 수 있다. 이 경우 신청을 받은 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

② 사업시행자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 제1항에도 불구하고 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 직접 대집행을 할 수 있다.

9) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

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

10) 「행정대집행법」

제2조(대집행과 그 비용징수) 법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방지함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.

아울러, 「토지보상법」 제95조의2제2호¹¹⁾에서는 같은 법 제43조를 위반하여 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 않은 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

이 중 「토지보상법」 제44조에 따른 토지·물건의 인도·이전 대행 청구 권한은 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 자(이하 “의무자”라 함)의 고의나 과실이 없거나 사업시행자의 과실이 없어야 한다는 것을 요건으로 하므로, 의무자가 고의 또는 과실로 인도·이전을 거부 또는 미이행하는 등의 경우에는 이를 행사하는 데 제약이 있고,

「토지보상법」 제89조에 따른 대집행 신청 권한의 경우 행정청이 「행정대집행법」의 규정에 의하여 이행을 확보할 수 있는 행정상의 의무는 ‘타인이 대신하여 행할 수 있는 의무’ 즉 대체적 작위의무¹²⁾에 한정되는 것인 반면, 「토지보상법」 제43조에 따른 인도 의무 및 이와 관계된 퇴거 의무는 비록 작위의무이나 비대체적인 작위의무로서 대집행의 대상이 될 수 없다는 판례¹³⁾¹⁴⁾ 등에 따라 활용이 어려운 실정임.

11) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제95조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제43조를 위반하여 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 아니한 자

12) 「행정대집행법」

제2조(대집행과 그 비용징수) 법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.

13) 「구 토지수용법」(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 제정되어 2003. 1. 1.부터 시행된 공익사업을 위한

더욱이, 「토지보상법」 제95조의2제2호에 따라 토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대하여 벌칙이 규정되어 있음에도 불구하고, 국토교통부에 따르면 사업시행자 측에서 민원 악화 및 법적 분쟁 발생 등을 우려하여 고발 조치와 같은 적극적인 대응을 취하는 것도 곤란한 상황임.

이와 관련하여 국토교통부에 따르면, 수용재결을 거치고 수용의 개시일이 도래한 이후에도 자진이주 또는 퇴거를 거부하는 사례 등이 발생하고 있고, 3기 신도시¹⁵⁾ 공공주택지구 내 점유 지장물에 대하여 2025년 6월 말 기준 퇴거율은 52.4%, 철거율은 22.7%로 나타난 바 있으나,

토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 부칙 제2조에 의하여 폐지된 것, 이하 같다) 제63조는 “토지소유자 및 관계인 기타 수용 또는 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관하여 권리를 가진 자는 수용 또는 사용의 시기까지 기업자에게 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 제64조는 “다음 각 호의 1에 해당할 때에는 시장·군수 또는 구청장은 기업자의 청구에 의하여 토지 또는 물건의 인도나 이전을 대행하여야 한다.”라고 규정하면서, 제1호에서 “토지나 물건을 인도 또는 이전할 자가 고의나 과실 없이 그 의무를 이행할 수 없을 때”를, 제2호에서 “기업자가 과실 없이 토지나 물건을 인도 또는 이전할 자를 알 수 없을 때”를 각 규정하고 있으며, 제77조는 “이 법 또는 이 법에 의한 처분으로 인한 의무를 이행하지 아니하거나 기간 내에 완료할 가망이 없는 경우 또는 의무자로 하여금 이를 이행하게 함이 현저히 공익을 해한다고 인정되는 사유가 있을 때에는 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장은 기업자의 신청에 의하여 행정대집행법의 정하는 바에 의하여 이를 대집행할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 위 각 규정에서의 ‘인도’에는 명도도 포함되는 것으로 보아야 하고, 이러한 명도의무는 그것을 강제적으로 실현하면서 직접적인 실행행사가 필요한 것이지 대체적 작위 의무라고 볼 수 없으므로 특별한 사정이 없는 한 행정대집행법에 의한 대집행의 대상이 될 수 있는 것이 아니다(대법원 1998. 10. 23. 선고 97누157 판결 참조).”(대법원 2005. 8. 19. 선고 2004다2809 판결)

14) “행정청이 행정대집행법의 규정에 의하여 이행을 확보할 수 있는 행정상의 의무는 ‘타인이 대신하여 행할 수 있는 의무’ 즉 대체적 작위의무에 한정되는 것이고, 작위의무라고 하더라도 건물의 명도 또는 퇴거와 같은 비대체적인 것은 대집행의 대상이 될 수 없으며, 존치물건의 반출은 건물의 명도 또는 퇴거의무의 이행에 수반하는 필연적인 행위이고 그것 자체가 독립하여 의무 내용을 이루는 것이 아니므로 건물의 명도 또는 퇴거에 대한 대집행이 허용되지 아니하는 이상 그것만이 독립하여 대집행의 대상이 될 수 없다(대법원 1996. 10. 11. 선고 95누10020 판결 참조)”(서울행정법원 2010. 1. 7. 선고 2009구합32598 판결)

15) 「공공주택 특별법」에 근거하여 2019년 10월 15일 지정·고시된 공공주택지구로, 남양주왕숙·왕숙2, 하남교산, 인천계양, 고양창릉, 부천대장 등이 있음.

이상과 같이 토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대하여 현행 「토지보상법」에 따른 토지·물건의 인도·이전 대행 청구, 대집행 신청 및 벌칙 부과 규정으로는 실효성 있는 대응이 어려워 공익사업의 추진이 지연되고 있다는 지적이 제기되고 있음.

〈표 2〉 3기 신도시 공공주택지구 내 점유 지장물 퇴거·철거 현황

(단위: 동, %, 2025년 6월말 기준)

구분	합계	가옥	공장	기타건물 (창고 등)	영업시설 (영업장, 사무실 등)	비닐하우스
총 계	26,684	2,684	307	3,308	4,634	15,748
퇴거	13,978	1,579	82	1,186	1,733	9,398
퇴거율	52.4	58.8	26.7	35.9	37.4	59.7
철거율	22.7	16.4	18.4	14.6	15.1	49.0

※ 자료: 국토교통부

이에 개정안은 토지·물건의 인도·이전 의무 미이행에 대한 현행 대집행 및 벌칙 등의 제재수단을 보완하여 간접적인 의무이행확보 수단을 도입하려는 것으로, 공익사업의 원활한 시행을 도모함으로써 국민의 주거 안정을 달성하려는 취지의 입법이라는 점에서 타당한 측면이 있다고 보임.

아울러, 현행 「토지보상법」 제95조의2제2호의 벌칙 규정에 대한 위헌소원에 대하여 헌법재판소가 재판관 5명의 의견으로 해당 규정이 과잉금지원칙에 반하여 재산권, 거주이전의 자유 및 직업의 자유를 침해

한다고 볼 수 없다고 결정하였으나, 해당 규정이 과잉금지원칙에 반하여 토지소유자 및 관계인의 재산권, 거주이전의 자유 및 직업의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다는 재판관 4명의 반대의견이 있었다는 점¹⁶⁾,

행정형벌은 행정명령에 대한 의무확보수단으로서 최후적·보충적인 것이어야 하며, 행정상의 의무이행확보라면 그 제재수단도 가능하다면 형벌이 아닌 행정질서벌 등의 수단이어야 할 것이라는 헌법재판소의 결정¹⁷⁾ 등을 고려할 때,

16) <공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제95조의2 제2호 위헌소원 등의 결정 요지>(2020. 5. 27. 2017헌바464·537, 2020헌가6(병합))

“심판대상조항들은 효율적인 공익사업의 수행을 담보하기 위하여 수용된 토지 등의 인도의무를 형사처벌로 강제하고 있으므로 그 목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다.

공익사업의 효율적인 수행을 위하여 인도의무의 강제가 불가피하나, 토지보상법은 인도의무자의 권리 제한을 최소화하기 위하여 사업 진행에 있어 의견수렴 및 협의절차를 마련하고 있고, 권리구제 절차도 규정하고 있다. 또한, 행정적 조치나 민사적 수단만으로는 이 조항들의 입법목적 달성을 어렵고, 엄격한 경제적 부담을 수반하는 행정적 제재를 통한 강제가 덜 침해적인 방법이라고 단정하기 어렵다. 나아가, 벌칙조항은 법정형에 하한을 두고 있지 않아 행위에 상응하는 처벌이 가능하므로 이 조항들은 침해의 최소성 요건을 충족한다.

인도의무자의 권리가 절차적으로 보호되고 의견제출 및 불복수단이 마련되어 있는 점 등을 고려할 때, 인도의무의 강제로 인한 부담이 공익사업의 적시 수행이라는 공익의 중요성보다 크다고 볼 수 없어 법익균형성을 상실하였다고 볼 수 없다.

재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 벌칙조항에 대한 반대의견

인도의무 위반행위에 대하여 형사처벌이 이루어진다고 하더라도 공익사업의 원활한 수행이 담보된다고 볼 수 없고, 형사처벌은 공익사업에 필요한 점유의 확보 등 이행 강제에 실질적인 기여를 한다고 보기 어렵다. 따라서 형사처벌은 공익사업의 효율적인 수행이라는 입법목적 달성을 위하여 적합한 수단이라고 인정할 수 없다.

인도의무자의 불복이 있는 경우에도, 민사소송 및 집행절차 등 공익사업을 진행할 방법이 마련되어 있으므로 형사처벌로 인도의무를 강제할 필요가 없으며, 필요에 따라 과징금이나 과태료 등으로 제재하는 것이 보다 효과적일 수 있다. 또한, 인도의무자의 공익사업 시행 방해 행위에 대하여도 이미 공무집행방해죄, 부당이득죄 등으로 얼마든지 대응 가능하므로 벌칙조항은 침해의 최소성을 충족하지 못한다.

벌칙조항으로 달성하고자 하는 공익사업의 효율성, 즉 경제적 이익은 형사처벌로 제한될 인도의무자의 기본권보다 중한 것이라고 단정할 수 없으므로 법익균형성도 충족하지 못한다.

17) “원래 행정형벌제도는 원칙적으로 행정명령에 대한 의무확보수단으로서 최후적·보충적인 것이어야 한다. 즉 행정명령불이행에 대하여 형벌을 과함은 불가피한 경우에 한하여야 한다. 그런데도 오늘날 미확정인 행정명령위반의 경우에 있어서까지 형벌이 다른 의무확보수단과 중복 내지 병렬적 수단으로 되어 있고, 현행 각 행정법규에 있어 행정명령위반의 제재방법으로 거의 모두가 형벌을 채택하고 있어서 형법법규과잉현상을 보이고 있다. 행정상의 의무이행확보라면 행정목적실현을 위한 것이므로 그 제재수단도 가능하다면 형벌이 아닌 행정질서벌 등의 수단이어야 할 것이다.”(헌재 1995. 3. 23. 92헌가14)

개정안의 입법효과로는 토지·물건의 인도·이전이라는 행정상의 목적을 달성하기 위하여 실효적인 의무이행확보 수단을 규정하는 측면과 아울러, 국민의 기본권 침해 소지를 완화하는 측면도 있을 것으로 보임.

국토교통부는 토지·물건의 인도·이전 의무 위반에 대하여 「토지보상법」 제95조의2제2호의 벌칙이 규정되어 있으나, 앞서 언급하였듯이 사업시행자는 민원악화 등의 우려로 인하여 적극적인 대응이 곤란한 상황이고, 퇴거는 대체적 작위의무가 아니므로 퇴거 불응에 대하여 같은 법 제89조에 따른 대집행 규정을 활용하는 것이 사실상 불가능하다는 점 등을 고려하여, 공익사업의 원활한 시행을 위하여 실효성 있는 강제 수단으로써 이행강제금 제도 도입에 찬성하는 의견임.

(2) 개정안의 세부 내용

개정안의 입법화를 전제할 경우, 다음과 같은 점을 추가적으로 고려해 볼 수 있을 것으로 보임.

첫째, 행정의 원칙과 기본사항을 규정한 「행정기본법」의 규정 중 이행강제금의 부과에 관한 제31조¹⁸⁾의 규정이 2023년부터 시행(2023.

18) 「행정기본법」

제31조(이행강제금의 부과) ① 이행강제금 부과에 관한 법률에는 이행강제금에 관한 다음 각 호의 사항을 명확하게 규정하여야 한다. 다만, 제4호 또는 제5호를 규정할 경우 입법목적이나 입법취지를 훼손할 우려가 크다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다.

1. 부과·징수 주체 / 2. 부과 요건 / 3. 부과 금액 / 4. 부과 금액 산정기준
5. 연간 부과 횟수나 횟수의 상한

② 행정청은 다음 각 호의 사항을 고려하여 이행강제금의 부과 금액을 가중하거나 감경할 수 있다.

3. 24. 시행)됨에 따라, 개별 법률의 이행강제금 규정과 「행정기본법」의 이행강제금 규정을 통일적으로 정비하여 행정법 체계의 정합성 및 형평성을 확보하고 국민들이 행정법 적용관계를 이해하기 쉽게 할 필요성이 제기되었음.

이와 같은 취지에서 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 제11조의3¹⁹⁾(2025. 1. 21. 신설)의 이행강제금 규정은 「행정기본법」 제31조제1항에서 이행강제금 부과에 근거가 되는 법률에 명확하게 규정하도록 한 이행강제금의 부과·징수 주체, 부과 요건, 부과 금액, 부과 금액 산정기준 및 연간 부과 횟수 등에 관한 사항을 명시하고, 그 외에 이행강제금의 부과·징수에 관한 사항은 「행정기본법」 제31조제2항부터 제6항까지에 따른다는 확인 규정을 두고 있음.

1. 의무 불이행의 동기, 목적 및 결과 / 2. 의무 불이행의 정도 및 상습성

3. 그 밖에 행정목적에 달성하는 데 필요하다고 인정되는 사유

③ 행정청은 이행강제금을 부과하기 전에 미리 의무자에게 적절한 이행기간을 정하여 그 기한까지 행정상 의무를 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과한다는 뜻을 문서로 계고(戒告)하여야 한다.

④ 행정청은 의무자가 제3항에 따른 계고에서 정한 기한까지 행정상 의무를 이행하지 아니한 경우 이행강제금의 부과 금액·사유·시기를 문서로 명확하게 적어 의무자에게 통지하여야 한다.

⑤ 행정청은 의무자가 행정상 의무를 이행할 때까지 이행강제금을 반복하여 부과할 수 있다. 다만, 의무자가 의무를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과한 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑥ 행정청은 이행강제금을 부과받은 자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 국세강제징수의 예 또는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

19) 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」

제11조의3(이행강제금) ① 산업통상부장관은 제11조의2제8항 및 제10항에 따라 해외인수·합병 등의 중지·금지·원상회복 등의 조치명령을 받은 후 그 정한 기간 내에 그 조치명령을 이행하지 아니한 자에게 이행기한의 종료일 다음 날부터 1일당 1천만원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 이행강제금을 부과한다.

② 산업통상부장관은 최초의 조치명령이 있었던 날을 기준으로 1년에 2회 이내의 범위에서 그 조치명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 이행강제금의 부과·징수에 관한 사항은 「행정기본법」 제31조제2항부터 제6항까지에 따른다.

아울러, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」(이하 “연구개발특구법”이라 함)의 이행강제금 규정의 경우 「행정기본법」의 이행강제금 규정과의 통일성을 제고하고자, ① 업무의 특수성 등을 고려하여 현행 유지가 필요한 특례사항은 「연구개발특구법」에 유지하고, ② 「행정기본법」과 동일한 내용의 규정은 삭제하며, ③ 그 밖의 사항은 「행정기본법」을 따른다는 확인규정을 두도록 하는 방식으로 개정²⁰⁾ (2025. 1. 21. 개정·시행)된 바 있고,

20) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」

종 전	현 행(법률 제20673호, 2025. 1. 21. 개정)
제70조(이행강제금) ① 과학기술정보통신부장관은 제41조제1항에 따라 양도명령을 받은 후 정당한 사유 없이 지정기간 이내에 그 양도명령을 이행하지 아니한 자에 대하여는 6개월 이내의 이행기한을 정하여야 하며, 그 기한까지 양도명령을 이행하지 아니하는 경우에는 양도할 재산가액의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과한다. ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수한다는 뜻을 미리 문서로써 알려 주어야 한다. ③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과 사유, 이행강제금의 납부기한 및 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다. ④ 과학기술정보통신부장관은 제41조제1항에 따른 양도명령을 한 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 양도명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수할 수 있다. ⑤ 과학기술정보통신부장관은 양도명령을 받은 자가 양도명령을 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 국제 채납처분의 예에 따라 징수한다.	제70조(이행강제금) ① (종전과 같음) ② 과학기술정보통신부장관은 제41조제1항에 따른 양도명령을 한 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 양도명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 이행강제금의 부과·징수에 관하여는 「행정기본법」 제31조제2항부터 제6항까지를 따른다. <삭 제> <삭 제> <삭 제>

「연구개발특구법」의 이행강제금 규정 정비와 유사한 방식으로 개별 법률의 이행강제금 규정을 정비하는 내용의 법률안이 제22대국회에 다수 발의되어 이에 대한 각 소관 상임위원회의 심사가 진행 중이라는 점을 참고할 수 있을 것으로 보임²¹⁾²²⁾.

21) 과학기술정보방송통신위원회 소관 「행정법제 혁신을 위한 방송통신발전 기본법 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률안」(최형두의원 대표발의, 제2204436호), 국토교통위원회 소관 「행정법제 혁신을 위한 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 등 28개 법률의 일부개정에 관한 법률안」(권영진의원 대표발의, 제2205751호), 행정안전위원회 소관 「행정법제 혁신을 위한 공공기관의 정보공개에 관한 법률 등 11개 법률의 일부개정에 관한 법률안」(조은희의원 대표발의, 제2208259호) 및 「행정법제 혁신을 위한 국민 안전교육 진흥 기본법 등 9개 법률의 일부개정에 관한 법률안」(조은희의원 대표발의, 제2208261호), 산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 「행정법제 혁신을 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 등 18개 법률의 일부개정에 관한 법률안」(박성민의원 대표발의, 제2208712호), 보건복지위원회 소관 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 일부개정법률안」(김태선의원 대표발의, 제2212524호) 등.

참고로, 산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 「행정법제 혁신을 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 등 18개 법률의 일부개정에 관한 법률안」의 경우 해당 상임위원회 및 법제사법위원회의 심사를 마치고 본회의에 부의(2025.12.10.)되어 있음.

「행정법제 혁신을 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 등 18개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 중 이행강제금 관련 규정 사례

<「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 일부개정법률안」 신·구조문대비표>

현행	개정안
제13조의2(이행강제금) ① (생략) ② 무역위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 알려 주어야 한다. ③ 무역위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다. ④ 무역위원회는 제10조제1항에 따라 시정명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑤ 제1항에 따른 해당 물품등 가액의 구체적인 산정기준은 대통령령으로 정한다. ⑥ 무역위원회는 이행강제금을 내야 하는 자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉하고, 그 지정된 기간까지 이를 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.	제13조의2(이행강제금) ① (현행과 같음) ② 제1항에 따른 해당 물품등 가액의 구체적인 산정기준은 대통령령으로 정한다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 이행강제금의 부과·징수에 관하여는 「행정기본법」 제31조제2항부터 제6항까지에 따른다. <삭 제> <삭 제> <삭 제>

22) 국토교통위원회 소관 「행정법제 혁신을 위한 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 등 28개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 중 이행강제금 규정 정비 대상 법률은 다음 6개 법률임.

이에 안 제89조의2의 경우에도 이행강제금의 부과·징수 주체, 부과 요건, 부과 금액, 부과 금액 산정기준 및 연간 부과 횟수 등에 관한 사항(제1항, 제2항 및 제4항)만을 유지하고, 「행정기본법」 제31조제4항 및 제6항과 유사하게 규정된 안 제89조의2제3항 및 제5항을 각각 삭제하며, 그 외에 이행강제금의 부과·징수에 관한 사항은 「행정기본법」 제31조제2항부터 제6항까지에 따른다는 확인 규정을 두는 방안 등을 검토해 볼 수 있을 것으로 보임.

둘째, 안 제89조의2제1항 및 제4항²³⁾에서 규정하고 있는 부과 금액 및 연간 부과 횟수 등에 관한 사항은 위법상태의 시정을 위한 입법목적 달성이면서도 침해 최소화하는 범위에서 법익 간의 균형을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항으로 보임.

이와 관련하여, 안 제89조의2제1항은 부과금액의 상한을 ‘1천만원’으로 규정하고 있는데, 정액 부과 방식을 취하는 다수의 법률이 부과금액의 상한을 500만원 또는 1천만원으로 규정하고 있다는 점을 고려할 때 합리적인 측면이 있는 것으로 보임.

-
- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「건축법」, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」, 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 및 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

23) 「개정안」

제89조의2(이행강제금) ① 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 정당한 이유없이 제43조를 위반하여 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 아니한 자에게 대통령령으로 정하는 기준에 따라 1천만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다.

④ 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제2항에 따른 이행기한을 기준으로 하여 1년에 4회 이내의 범위에서 토지나 물건의 인도 또는 이전이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

〈표 3〉 이행강제금의 부과금액 상한 및 부과 횟수 관련 타 입법례

법률	부과금액 상한	부과 횟수
「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」	1천만원 이하	1년에 2회
「공항시설법」	1천만원 이하 500만원 이하	1년에 1회
「교통약자의 이동편의 증진법」	3천만원 이하	1년에 1회
「농어촌정비법」	500만원 이하	1년에 2회
「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」	1천만원 이하	1년에 2회
「도로법」	1천만원 이하	1년에 2회
「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」	100만원 이하	매달
「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」	500만원 이하	1년에 2회
「장사 등에 관한 법률」	500만원 이하	1년에 2회
「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」	3천만원 이하	1년에 1회
「통신비밀보호법」	1천만원 이하	1년에 2회
「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」	3천만원 이하	1년에 1회

한편, 안 제89조의2제4항은 연간 부과 횟수를 ‘4회’로 규정하고 있는데, 이는 공익사업의 원활한 추진 필요성과 시급성 등을 고려한 것으로 보이며, 다수의 입법례에서는 연간 부과 횟수를 1회 또는 2회로 규정하고 있다는 점과 아울러, 공익사업의 원활한 추진을 위해 개정안과 같이 연간 4회의 부과 방안이 필요하다는 국토교통부의 의견²⁴⁾을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5578

24) 국토교통부는 3기 신도시 등 대규모 국책사업의 적시 추진 및 원활한 주택공급을 위하여 수용 재결로 보상이 완료된 경우 건축물등의 신속한 인도·이전이 필수적인 바, 1년에 2회 이내의 범위에서 이행강제금이 부과되어 6개월마다 1회씩 부과되는 등의 경우 그 이전까지 퇴거불응하더라도 실효적 제재가 어려워질 수 있으므로, 개정안과 같이 이행강제금을 1년에 4회 이내의 범위에서 부과할 수 있도록 하는 것이 적절하다는 의견임.

