



제417회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 유상범의원 대표발의(의안번호 제2200212호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 유상범의원 대표발의(제2200212호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 강원특별법에 따른 개발사업을 사업인정 의제사업으로 추가 (안 별표 제2호(95) 신설)	3

I. 유상범의원 대표발의(제2200212호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 유상범의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 7.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하기 위하여, 이 법에 따라 토지 등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업을 한정하고 있음(현행법 제4조).

「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘강원특별법’이라 함)이 2024년 6월 8일부터 시행됨에 따라, 도(道)는 전국 최초로 ‘산림이용진흥지구’를 지정·시행할 수 있는 특례를 부여받음. 산림이용진흥지구는 강원특별자치도 면적의 82%를 차지하는 산림의 이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화하기 위하여 기존의 행위제한 및 허가요건을 완화하는 제도임.

산림이용의 자치권 확보를 위해 강원특별법은 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「자연공원법」 등의 규제를 완화하는 조항을 두고 있으나, 산림이용진흥지구 내 토지를 수용·사용할 수 있는 근거가 없어 각종 특례규정에도 불구하고 산림이용진흥사업의 실효적 추진이 불투

명한 상황임.

이에 현행법상 토지의 수용·사용이 가능한 사업에 강원특별법에 따른 개발사업을 추가함으로써 강원특별자치도의 풍부한 산림자원을 활용한 각종 산업의 발전을 이루고, 지역경제 활성화 및 도민의 삶의 질 향상을 도모하고자 함(안 별표 제2호(95) 신설).

3. 검토의견

가. 강원특별법에 따른 개발사업을 사업인정 의제사업으로 추가
(안 별표 제2호(95) 신설)

현 행	개 정 안
[별표] 1. (생 략) 2. 법 제20조에 따른 사업인정이 의제되는 사업 (1) ~ (94) (생 략) <u><신 설></u>	[별표] 1. (현행과 같음) 2. 법 제20조에 따른 사업인정이 의제되는 사업 (1) ~ (94) (현행과 같음) (95) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」에 따른 개발사업

* 시행일: 공포한 날부터 시행

개정안은 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 “강원특별법”이라 함)에 따른 개발사업을 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제20조에 따른 사업인정이 의제되는 사업으로 하기 위하여 같은 법 별표 제2호(95)를 신설하려는 것임.

현행 「토지보상법」 제4조¹⁾에서는 토지등을 취득하거나 사용할 수

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

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

있는 사업을 제1호부터 제7호까지 열거하고, 공익사업으로 인한 국민의 재산권 침해를 최소화하기 위해 그 밖의 사업에 대한 토지 등의 수용이나 사용은 제4조 또는 별표에 규정된 법률에 의하여만 가능하도록 제한하고 있음²⁾).

현행 별표에서는 총 113개의 법률에 따라 토지등을 수용·사용할 수 있는 공익사업을 규정하고 있고, 이 중 현행법 제20조에 따른 사업인정³⁾이 의제⁴⁾되는 사업은 총 94개임.

여기에서 사업인정이란 공익사업을 토지등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것으로, 국토교통부장관은 해당 사업의 공공성, 수용

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 도로, 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 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제4조의2(토지등의 수용·사용에 관한 특례의 제한) ① 이 법에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 제4조 또는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

② 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.

3) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “공익사업”이란 제4조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

7. “사업인정”이란 공익사업을 토지등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것을 말한다.

제20조(사업인정) ① 사업시행자는 제19조에 따라 토지등을 수용하거나 사용하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 사업인정을 받아야 한다.

- 4) 사업인정이 의제되는 사업의 경우 개별법상 인·허가 등(지구·구역지정, 개발계획승인 등)이 있는 경우 이 법상 사업인정이 있는 것으로 의제됨.

의 필요성 등에 대한 중앙토지수용위원회의 종합적 검토⁵⁾를 거쳐 사업인정 여부를 결정함.

2024년 6월 8일에 「강원특별법」이 시행되었으며, 이 법에 근거를 둔 개발사업은 강원첨단과학기술단지 개발사업과 산림이용진흥지구에 관한 개발사업(이하 “산림이용진흥사업”이라 함)이 있음.

이 중 강원첨단과학기술단지⁶⁾ 개발사업의 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업에 해당하여 현행 「토지보상법」 별표 제2호(42)⁷⁾에 따라 이미 사업인정이 의제되는바, 개정안에 따라 추가적으로 사업인정의 의제 대상이 되는 것은 산림이용진흥사업임.

5) 중앙토지수용위원회가 제시하는 공익성 검토기준은 ① 법령상 전제(토지보상법 제4조 각 호 및 별표에 규정된 사업에 해당하는지, 개별법에서 정한 수용재결의 신청요건을 갖추었는지), ② 시행자 의사와 능력(사업을 수행할 정당하고 적극적인 의사를 보유하고 있었는지, 사업을 수행할 충분한 능력을 구비하였는지), ③ 입법목적 부합성(법령목적, 상위계획·지침, 절차 등에 부합하였는지, 영입이 수반되는 사업의 경우 대중성·개방성이 있는지), ④ 공익 우월성(사업으로 얻게 되는 공익이 사업으로 잃게 되는 이익보다 우월하다고 볼 수 있는지), ⑤ 사업계획의 합리성(구체적이고 합리적인 계획이라 볼 수 있는지), ⑥ 수용 필요성(수용방식으로 사업을 수행할 필요가 있는지, 수용 대상 및 범위가 적정한지), ⑦ 공익 지속성(사업의 정상 시행 및 완공 후 지속적 공익 관리가 가능한지) 등임(한국토지공법학회, 「사업인정 의제사업 공익성 판단 기준 등 연구」(국토교통부 연구용역), 2016. 8.).

6) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제33조(강원첨단과학기술단지의 조성 및 관리) ① 국토교통부장관은 첨단지식산업 분야의 육성·성과 관련 기술의 연구·촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 국가산업단지인 강원첨단과학기술단지(이하 “과학기술단지”라 한다)를 조성할 수 있다.

② 과학기술단지의 조성은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지의 지정과 개발에 관한 절차에 따른다.

7) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 [별표]

2. 법 제20조에 따른 사업인정이 의제되는 사업

(42) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 제39조에 따른 특수지역 개발사업

「강원특별법」에 따라 도지사가 산림이용진흥지구⁸⁾를 지정하면 이에 따른 산림이용진흥사업에 대하여 「산지관리법」이나 「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 규제 등을 완화⁹⁾받을 수 있게 되었는데,

현재 이를 위한 토지 등의 수용이나 사용을 위해서는 「토지보상법」에 따라 국토교통부장관의 사업인정을 받아야 하므로, 개정안에 따라 「강원특별법」에 따른 개발사업에 대해 사업인정이 의제되는 경우 산림이용진흥사업의 원활하고 신속한 추진이 가능할 것으로 보임.

8) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제35조(산림이용진흥지구 지정) ① 도지사는 산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화 하기 위하여 다음 각 호의 요건을 갖춘 지역을 산림이용진흥지구(이하 “진흥지구”라 한다)로 지정할 수 있다.

1. 3만제곱미터 이상으로서 그 면적이 지정 목적, 이용계획, 주변 여건에 적합할 것
 2. 대상지역의 산림자원과 경관이 산림이용진흥자원으로서의 충분한 잠재력을 보유하고 있을 것
 3. 지역경제 활성화, 낙후지역 개발 등 지역 발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것
 4. 환경적·생태적으로 지속가능한 방향으로 시행될 수 있을 것
 5. 산사태, 토사 유출 등의 재해를 발생시킬 우려가 없을 것
 6. 산림이용진흥사업에 관한 투자계획이 실현 가능할 것
 7. 그 밖에 도조례로 정하는 요건을 갖출 것
1. 3만제곱미터 이상으로서 그 면적이 지정 목적, 이용계획, 주변 여건에 적합할 것
 2. 대상지역의 산림자원과 경관이 산림이용진흥자원으로서의 충분한 잠재력을 보유하고 있을 것
 3. 지역경제 활성화, 낙후지역 개발 등 지역 발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것
 4. 환경적·생태적으로 지속가능한 방향으로 시행될 수 있을 것
 5. 산사태, 토사 유출 등의 재해를 발생시킬 우려가 없을 것
 6. 산림이용진흥사업에 관한 투자계획이 실현 가능할 것
 7. 그 밖에 도조례로 정하는 요건을 갖출 것

9) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제42조(진흥지구 내 「산지관리법」 등 적용의 특례) ① 산림이용진흥사업에 대하여는 「산지관리법」 제12조 및 제18조에도 불구하고 보전산지에서의 행위제한, 산지의 경사도 및 표고에 관한 산지전용허가기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

② 사업시행자는 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조제2항에도 불구하고 진흥지구 내의 완충구역에서 산림이용진흥사업의 시행에 필요한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 있다.

1. 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조제1항제4호의2에 따른 등산로 또는 탐방로(쉽터, 생태교량 및 전망시설을 포함한다)의 설치·정비
2. 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조제2항제2호에 따른 수목원, 자연휴양림과 치유의 숲, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설의 설치
3. 「자연공원법」 제18조제2항제1호나목에 따라 공원자연보존지구에서 허용되는 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업
4. 「케도운송법」 제2조에 따른 케도의 건설

개정안에 대해서는 「강원특별법」에 따른 개발사업에 토지등의 수용·사용이라는 중대한 재산권 제한에 상응하는 공공의 목적 또는 필요성이 있는지, 수용권 남용의 가능성은 없는지 등을 면밀하게 검토하여 결정될 필요가 있음.

산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자 활성화 등을 목적으로 하는 산림이용진흥지구 지정은 지역경제 활성화 및 낙후지역 개발 등의 공익성¹⁰⁾을 요건으로 하며, 지구 지정 시 도지사가 관계 행정기관의 장과 협의하고 종합계획심의회의 심의¹¹⁾를 거쳐야 하고, 진흥지구개발 계획도 도지사가 수립¹²⁾하도록 하고 있는바, 수용권이 공공의 목적이나 필요성을 벗어나 행사될 가능성은 크지 않을 것으로 보임.

참고로, 국토교통부는 개정안에 대하여 ① 「강원특별법」에 따른 개발사업의 내용과 범위가 명확하지 않아 강원도 면적에서 산림이 82%를 차지하는 상황을 고려할 때 수용권 행사로 인해 광범위하게 산림 소유

10) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제35조(산림이용진흥지구 지정) ① 도지사는 산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화 하기 위하여 다음 각 호의 요건을 갖춘 지역을 산림이용진흥지구(이하 “진흥지구”라 한다)로 지정할 수 있다.

3. 지역경제 활성화, 낙후지역 개발 등 지역 발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것

11) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제35조(산림이용진흥지구 지정) ② 도지사는 진흥지구를 지정하려는 경우 제36조에 따른 진흥 지구에 관한 개발계획을 수립하여 관계 행정기관의 장(산림청장을 포함한다. 이하 제3항에서 같다)과 협의(「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의를 포함한다)한 후 종합계획심의회의 심의를 받아야 한다.

12) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제36조(진흥지구개발계획) ① 도지사는 진흥지구에 관한 개발계획(이하 “진흥지구개발계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

③ 도지사는 진흥지구개발계획을 수립하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관할 시장·군수, 지역주민 및 전문가의 의견을 들어야 한다.

자 등의 재산권을 침해할 우려가 있고, ② 별도의 개정이 없어도 현행 「토지보상법」 제4조제3호¹³⁾와 같은 법 별표, 또는 개별 법률에 따라 관광진흥사업, 산업단지개발사업, 공원 및 정원 조성사업 등 필요한 사업에 대하여 수용권을 행사할 수 있으며,

③ 「강원특별법」 자체적으로 산림이용진흥지구 지정 및 개발계획 수립 시 공공의 목적이나 필요성을 고려할 수 있는 절차들을 두고 있다 해도, 이는 제3자의 객관적 검토를 거치지 않고 지방자치단체 스스로 사업의 공익성을 판단하도록 하는 것으로 수용권 남용 우려를 배제할 수 없을 것으로 보인다는 의견임.

문 의 처

02)6788-5578

13) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

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

참고

토지보상법 공익사업 유형

자료: 국토교통부

- ◆ 토지보상법에서 토지 등을 수용할 수 있는 사업을 정하고 있으며, 사업인정* 절차를 통해 토지 등의 사용 및 수용권 부여
- * 토지 등을 수용하거나 사용하려면 국토부장관의 사업인정을 받아야 함(토지보상법 제20조)

구분	토지보상법에 따라 사업인정을 받아야 하는 공익사업 (토지보상법 제4조제1호 내지 제7호)	개별 법률에 따른 공익사업 (토지보상법 제4조제8호 및 별표)	
		제1호 사업인정사업(19개)	제2호 사업인정의제사업 ¹⁴⁾ (94개)
대상	토지보상법 제4조제1호 내지 제7호 사업 - 국방·군사, 철도·도로 등 공공사업, 청사·공장 등 공공용 시설사업, 주택 및 택지산단 조성사업 등 사업유형 열거	토지보상법 제4조제8호 사업 - 토지보상법 개정('15.12월)을 통하여 개별 법률에 따른 토지수용 가능 사업을 토지보상법 별표에 열거	
대상	<사례> (1호) 국방대 이전 (2호) 비관리청도로공사 (3호) 공장, 정원, 갯벌, 지역특구 (4호) 우제류복원센터연구소 (5호) 행복주택 등	<사례> · 「농어업재해대책법」에 따른 응급조치 · 「자동차관리법」에 따른 자동차서비스복합단지 개발사업	<사례> · 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 · 「수도법」에 따른 수도사업 · 「자연공원법」에 따른 공원사업
인정권자	국토부장관	국토부장관	관계 법률에 따른 인·허가·승인권자 (해당 기관장, 시·도지사 등)
인정절차	사업인정 신청(사업시행자) → 공익사업 대상여부 검토(국토부) → 의견청취 및 중토위 협의(국토부) → 사업인정 고시(국토부)	사업인정 신청(사업시행자) → 의견청취 및 중토위 협의(국토부) → 사업인정 고시(국토부)	사업승인 신청(사업시행자) → 의견청취 및 중토위 협의(인·허가·승인권자) → 지구지정·사업계획 승인·고시(인·허가·승인권자)
개정연혁	수목원 추가('05년), 이주단지 조성에 관한 사업 신설('08년), 산업단지 조성에 관한 사업 신설('14년)	별표 신설('15.12월) 이후 삭제 3개, 신설 5개 → (삭제) 세계산수관대법 문경세계군인체육대회법 신공항건설촉진법 → (신설) 해양클러스터법, 도시재생법, 빈집법, 수자원조사법 도심융합특구개발사업법 ※ 법 제4조의2제3항 신설로 사업인정의제사업에 대해 5년마다 재검토 후 폐지·변경 또는 유지 조치 필요('21.10월)	
대상사업 추가요건	공공성, 수용의 필요성	공공성, 수용의 필요성	공공성, 수용의 필요성, 개별 법령내용(사업내용 구체화, 이해관계인 의견청취, 공공 필요 사업에 한해 수용할 수 있도록 제한, 민간사업시행자의 수용요건 강화 등)
특징	① 토지보상법 제4조제1호 내지 제7호 대상 사업이라 하더라도 사업의 공공성 및 수용의 필요성 부족시 사업인정 거부(국토부장관) ② 사업인정기간 약 6개월 소요	① 토지보상법 별표 대상 사업이라 하더라도 공공성·수용의 필요성 부족시 사업인정 거부(국토부장관) ② 사업인정기간 약 6개월 소요	① 개별법령에 따른 인·허가·승인만으로 토지 수용 가능(사업인정 거부 없이 수용권 남발 가능성 존재) ② 사업인정기간 단축(6개월→1개월)

14) 사업인정의제사업 : 개별법에서 인·허가, 승인이 있는 경우 토지보상법 제20조제1항과 제22조에 따른 사업인정 및 그 고시가 있었던 것으로 봄(의제처리)