



제429회 국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

자연재해대책법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈재해복구사업 시행자가 시·도인 경우 토지 등
수용재결의 관할 변경〉

■ 이만희의원 대표발의(의안번호 제2211526호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 나 아 정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이만희의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2025. 7. 17.
3. 회부연월일 : 2025. 7. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

대규모 재해복구사업은 그 과정에서 토지 취득이 필요한 경우가 다수 발생하고 있는데, 보상액 등에 대한 불만 등으로 소유자와의 협의로 토지를 취득하는데 한계가 있어 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 재결 절차를 거치고 있음.

그런데 시·도가 사업시행자인 사업의 경우 중앙토지수용위원회에서 그 재결을 관장하고 있으나, 지방토지수용위원회에 비하여 재결을 처리하는데 소요되는 기간이 길어 그 관할을 지방토지수용위원회로 변경하여 소요기간을 단축할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 재해복구계획에 따라 시행하는 사업 중 시·도가 사업시행자인 사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용하는 경우 그 재결은 지방토지수용위원회가 관장하도록 하려는 것임(안 제56조제2항 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 재해복구사업 과정에서 재해복구사업의 시행자가 시·도인 경우에 해당 사업 시행자가 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건의 소유권이나 그 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권 외의 권리(이하 “토지 등”이라 한다.)를 수용하거나 사용이 필요하여 재결을 신청하는 경우, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “「토지보상법」”이라 한다.)에도 불구하고 해당 사업의 재결에 관한 사항의 관할을 지방토지수용위원회로 하려는 것임.

현행	개정안
제56조(토지 등의 수용) (생략) <u><신설></u>	제56조(토지 등의 수용) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>재해복구사업(제46조제2항에 따른 재해복구계획에 따라 시행하는 사업에 한정한다) 중 시·도가 사업시행자인 사업에 필요한 토지 등의 수용과 사용에 관한 재결은 지방토지수용위원회가 관장한다.</u>

현행법은 재해복구사업의 시행에 필요한 토지 등의 수용 및 사용에 관한 재결을 관장하는 토지수용위원회를 별도로 규정하지 않고, 토지

등의 수용 및 사용과 관련한 일반법인 「토지보상법」을 적용하고 있음¹⁾.

이에 따라 재해복구사업의 시행자가 국가 또는 시·도인 경우 해당 사업과 관련된 수용 및 사용재결의 관할은 국토교통부에 두는 중앙토지수용위원회이며, 그 이외의 경우에는 시·도에 두는 지방토지수용위원회의 관장 사항에 속함.

재해복구사업 중 그 규모가 일정 수준 이상인 경우에는 민간 소유의 토지 등을 수용 또는 사용해야 하는 경우가 발생할 수 있는데, 이러한 경우 해당 토지 등의 수용 또는 사용을 위해 우선적으로 소유자와의 보상 협의를 진행하고 있으나, 소유자와의 협의를 이루어지지 않아 준사법적 절차인 토지수용위원회의 재결 절차를 통해 사업 시행자가 수용 및 사용 권원을 확보하는 경우가 있음.

그런데 재해복구사업은 신속한 추진을 통해 조속한 피해 회복이 필요한 경우가 많음에도, 중앙토지수용위원회의 재결 건수가 많아 절차가 장기화되어 재해복구의 지연 요소로 작용한다는 지적이 있음²⁾.

1) 「자연재해대책법」 제56조(토지 등의 수용) 재해복구사업의 시행에 필요한 토지 등의 수용 및 사용에 관하여는 제14조의3을 준용한다. 이 경우 “시장·군수·구청장”은 “재해복구사업의 시행청”으로, “자연재해위험개선지구 정비사업”은 “재해복구사업”으로, “제14조의2제1항에 따라 자연재해위험개선지구 정비사업 실시계획을 공고한 경우”는 “제49조에 따라 재해복구사업 실시계획을 공고한 경우”로 본다.

「자연재해대책법」 제14조의3(토지 등의 수용 및 사용) ③ 제1항에 따른 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 적용한다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제51조(관할) ① 제49조에 따른 중앙토지수용위원회(이하 “중앙토지수용위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사업의 재결에 관한 사항을 관장한다.

1. 국가 또는 시·도가 사업시행자인 사업

2. 수용하거나 사용할 토지가 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 사업

② 제49조에 따른 지방토지수용위원회(이하 “지방토지수용위원회”라 한다)는 제1항 각 호 외의 사업의 재결에 관한 사항을 관장한다.

[2019~2024년 토지수용위원회별 연평균 전체 재결 처리 현황]

구 분	중앙토지수용위원회(국토부)	지방토지수용위원회(시·도)
처리건수	1,435건	110건
건당 평균 처리기간	128일	103일

※ 지방토지수용위원회 처리건수·기간은 각 시·도 지방토지수용위원회 17개의 평균값임.
 ※ 처리기간은 사업시행자가 재결을 신청한 날부터 재결이 이루어진 날까지의 기간을 의미함.
 (자료 : 행정안전부)

이에 따라 개정안은 상대적으로 연평균 처리건수가 적고 처리기간이 짧은 지방토지수용위원회가 재해복구사업과 관련한 재결을 관장하도록 규정하고 있어 신속한 재해복구가 이루어질 수 있도록 한다는 점에서 긍정적인 측면이 있음.

다만, 개정안과 관련하여 다음의 사항을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

첫째, 「토지보상법」에서 정하고 있는 재결 관할의 취지를 고려할 필요가 있는데, 동 법의 재결에 대한 이의신청 규정은 지방토지수용위원회의 재결에 대한 이의신청은 중앙토지수용위원회에 하도록 정하고 있어 중앙토지수용위원회가 지방토지수용위원회의 상급심판기관임을 전제하고 있고³⁾,

- 2) 통상 보상공고·감정평가(2개월) → 보상협의(1~2개월) → 수용재결(3~4개월)의 단계를 거치게 되어 재해복구사업의 실제 시행까지 6~8개월이 소요됨.
- 3) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제83조(이의의 신청) ① 중앙토지수용위원회의 제34조에 따른 재결에 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.
 ② 지방토지수용위원회의 제34조에 따른 재결에 이의가 있는 자는 해당 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.
 ③ 제1항 및 제2항에 따른 이의의 신청은 재결서의 정본을 받은 날부터 30일 이내에 하여야

국가 또는 시·도가 사업시행자인 사업의 경우 해당 사업의 공익성과 공공성을 감안하여 국토교통부 설치된 상급심판기관인 중앙토지수용위원회에서 관련 재결 절차를 관장하도록 하고 있는 것으로 보임.

반면, 이러한 「토지보상법」과 다르게 재결 관할을 규정한 개별 법률의 사례를 살펴보면 각 법률에서 정하는 입법 목적에 부합하도록 행정 절차를 간소화하기 위해 시·도가 사업시행자인 사업에 대해서는 해당 시·도를 관할하는 지방토지수용위원회의 재결 절차를 거치도록 정하고 있음⁴⁾.

「토지보상법」의 관할과 다르게 정한 입법례]

「국가통합교통체계 효율화법」
제54조(토지 등의 수용·사용) ③ 국토교통부장관이 지정하는 복합환승센터 안의 토지 등의 수용·사용에 대한 재결(裁決)은 중앙토지수용위원회가 관장하고, 시·도지사가 지정하는 복합환승센터 안의 토지 등의 수용·사용에 대한 재결은 관할 지방토지수용위원회가 관장한다. (후단 생략)
「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」
제32조(토지 등의 수용·사용) ③ 국토교통부장관이 지정하는 물류단지 안의 토지등에 대한 재결은 중앙토지수용위원회가 관장하고, 시·도지사가 지정하는 물류단지 안의 토지등에 대한 재결은 관할 지방토지수용위원회가 관장한다. (후단 생략)

한다.

- 4) 해당 입법례에서 정하고 있는 사업시행자의 범위는 각기 다르지만, 공통적으로 지방자치단체(시·도)가 포함되어 있으며, 시·도지사가 지정하는 복합환승센터 또는 물류단지에서 이루어지는 사업의 경우 시·도가 사업시행자가 될 수 있음. 따라서 토지 등 수용 관련 재결 절차는 해당 시·도의 관할 지방토지수용위원회가 됨.

재결 절차로 나아가는 재해복구사업의 경우 소요기간이 장기화 될 우려가 있다는 점과 재해가 발생한 해당 지역의 특수성을 반영하여 해당 사업의 신속한 추진을 위해 재결에 소요되는 기간을 단축한다는 점에서 개정안의 내용은 타당한 측면이 있으나, 토지등 보상이 필요한 재해복구사업은 공익성과 공공성의 정도가 크게 나타나는 대규모 사업이라는 점에서 「토지보상법」에서 정하고 있는 재결 관할을 유지할 필요성도 있다고 보임.

따라서, 개정안과 같이 시·도가 사업시행자인 재해복구사업에 대해 「토지보상법」과 달리 재결 관할을 지방토지수용위원회로 정할지 여부는 재해복구사업의 신속한 추진 필요성과 사업의 공익성·공공성을 고려한 행정심판의 필요성을 비교형량하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

한편, 개정안에 대해서는 「국가통합교통체계 효율화법」, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」의 입법례를 고려하여, 재해복구사업의 시행자인 시·도의 ‘관할’ 지방토지수용위원회가 재결을 관장하도록 그 문언을 명확하게 할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 전체 재해복구사업 중 시·도가 사업시행자인 경우의 비율, 토지 등의 수용·사용으로 인해 보상이 필요한 사업 중 시·도가 사업시행자인 경우의 비율을 고려할 때, 최근 3년(2022~2024년) 간 전체 재해복구사업 18,683건 중 시·도가 사업시행자인 경우는

1,045건으로 전체 사업 건수 대비 5.6%에 불과하나, 동 기간에 토지 등의 수용·사용으로 소유자에게 보상이 필요한 사업 200건 중 시·도가 사업시행자인 경우는 61건으로, 해당 범주에서 30.5%를 차지하고 있음.

[2022~2024년 재해복구사업 관련 현황]

(단위 : 건)

구 분	합계	보상 필요	2022년	보상 필요	2023년	보상 필요	2024년	보상 필요
전체	18,683	200	5,628	93	8,254	77	4,801	30
시·도 시행	1,045	61	310	43	544	14	191	4
시·도 외 시행	17,638	139	5,318	50	7,710	63	4,610	26

(자료 : 행정안전부)

토지 등의 수용·사용이 필요한 재해복구사업의 시행 건수는 발생한 재해의 범위 및 정도에 따라 연도별로 편차가 있을 수 있으나, 전체 재해복구사업을 사업시행자를 기준으로 구분할 때 시·도가 시행하는 재해복구사업 건수의 비율(5.6%)을 감안하면, 개정안에 따라 시·도가 시행하는 재해복구사업에 대한 재결 절차의 관할을 지방토지수용위원회로 변경하는 것에 대해 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

반면, 토지 등의 수용·사용에 대한 보상협의를 이루어지지 않아 재결 절차가 진행될 가능성이 있는 재해복구사업 중 시·도가 사업시행자인 경우의 비율(30.5%)이 상대적으로 높다는 점을 고려하면, 개정안의 내용대로 재결 절차의 관할을 이관하는 경우 중앙토지수용위원회에서 관장하던 재해복구사업 관련 재결 절차의 상당 부분을 지방토지수용위원회에서 관장하게 될 것으로 보임.

셋째, 시·도가 사업시행자인 재해복구사업에 대해 중앙토지수용위원회에 신청된 재결의 처리 현황을 살펴보면, 2022~2024년 시·도가 사업시행자이면서 토지 등 보상이 필요하여 중앙토지수용위원회의 재결 절차를 통해 처리된 건수는 총 36건인데, 해당 건수들의 건당 평균 처리기간은 130일로, 같은 기간 중앙토지수용위원회에서 처리한 전체 재결 건당 평균 처리기간인 131일보다는 짧았으나, 17개 지방토지수용위원회에서 처리한 전체 재결 건당 평균 처리기간인 105일보다는 더 길게 소요된 것으로 나타남.

[2022~2024년 시·도 사업시행자 재해복구사업 재결 처리 현황]

(단위 : 건, 일)

구 분	전체	2022년	2023년	2024년
시·도 시행 재해복구사업 재결 건수	36	20	13	3
건당 평균 처리기간	130	117	133	208

(자료 : 행정안전부)

[2022~2024년 중앙·지방토지수용위원회 전체 재결 처리 현황]

(단위 : 건, 일)

구 분	전체		2022년		2023년		2024년	
	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
전체 재결 건수	4,344	319	1,635	115	1,533	104	1,176	100
건당 평균 처리기간	131	105	135	100	128	101	130	115

※ 지방토지수용위원회 처리건수·기간은 각 시·도 지방토지수용위원회 17개의 평균값임.

(자료 : 행정안전부)

따라서 개정안과 같이 17개 시·도에 설치된 지방토지수용위원회에서 시·도 사업시행자가 실시하는 재해복구사업의 재결 절차를 관장하면 최근 3년의 통계에 비추어 볼 때, 평균적인 재결 절차 소요 기간이 감소할 것으로 보임.

참고로 행정안전부는 시·도가 시행하는 재해복구사업의 신속한 추진을 위하여 재결 관할을 중앙토지수용위원회에서 지방토지수용위원회로 이관할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5349