



제417회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 장철민의원 대표발의(의안번호 제2201447호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 장철민의원 대표발의(제2201447호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 사업시행자가 소유권을 취득한 토지에 대한 부당 사용·수익 금지 및 벌칙 마련(안 제25조제4항 신설 및 제96조)	2

I. 장철민의원 대표발의(제2201447호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 장철민의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 8.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 9.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경 등을 금지하고 있으며, 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 지방자치단체장의 허가를 받도록 하고 있고, 이를 위반 시에는 처벌하는 벌칙 규정을 두고 있음.

그런데 사업시행자가 고시된 토지 등의 소유권을 확보한 후에도 당초 토지의 소유자 또는 관계인이 이를 계속 사용·수익하거나 불법경작행위 등을 함으로써 공익사업의 신속한 착수를 저해하는 행위가 빈발하고 있어 이를 제한할 필요가 있음.

이에 공익사업의 원활한 수행을 위하여 사업시행자가 사업인정고시된 토지의 소유권을 취득한 경우에는 사업시행자의 동의 없이 해당토지를 사용·수익할 수 없음을 명확히 하고, 이를 위반 시 처벌하는 벌칙 규정을 마련하려는 것임(안 제25조제4항 신설 및 안 제96조).

3. 검토의견

가. 사업시행자가 소유권을 취득한 토지에 대한 부당 사용·수익 금지 및 벌칙 마련(안 제25조제4항 신설 및 제96조)

현 행	개 정 안
제25조(토지등의 보전) ① ~ ③ (생략) <u><신 설></u>	제25조(토지등의 보전) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 대해서 사업시행자가 소유권을 취득한 경우에는 누구든지 해당 토지를 사용·수익하려면 사업시행자의 동의를 받아야 한다.
제96조(벌칙) 제25조제1항 또는 제2항 전단을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.	제96조(벌칙) 제25조제1항, 제2항 전단 또는 제4항----- ----- -----.

* 시행일: 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행

개정안은 공익사업의 사업시행자가 사업인정의 고시¹⁾가 된 토지에 대해 소유권을 취득한 경우, 누구든지 사업시행자의 동의 없이 해당 토지를 사용·수익하는 것을 금지하고 이를 위반한 자에게 형벌을 부과하려는 것임.

1) 「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.

3. “사업시행자”란 공익사업을 수행하는 자를 말한다.

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

제22조(사업인정의 고시) ① 국토교통부장관은 제20조에 따른 사업인정을 하였을 때에는 지체 없이 그 뜻을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인, 관계 시·도지사에게 통지하고 사업시행자의 성명이나 명칭, 사업의 종류, 사업지역 및 수용하거나 사용할 토지의 세목을 관보에 고시하여야 한다.

③ 사업인정은 제1항에 따라 고시한 날부터 그 효력이 발생한다.

현행법에 따르면 사업시행자는 협의 또는 수용에 의하여 토지등²⁾을 취득 또는 사용할 수 있는데, 협의 성립 시 사업시행자는 계약에 따라 소유권을 취득하며 수용 재결이 있는 경우 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금(이하 “보상금”이라 함)을 지급하거나 공탁하게 되면 사업시행자는 해당 수용 또는 사용의 개시일에 소유권을 취득함³⁾.

특히 현행법은 수용 재결이 있는 경우 토지소유자 및 관계인 등은 수용 또는 사용의 개시일까지 대상 토지등을 사업시행자에게 인도하

2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “토지등”이란 제3조 각 호에 해당하는 토지·물건 및 권리를 말한다.

제3조(적용 대상) 사업시행자가 다음 각 호에 해당하는 토지·물건 및 권리를 취득하거나 사용하는 경우에는 이 법을 적용한다.

1. 토지 및 이에 관한 소유권 외의 권리
2. 토지와 함께 공익사업을 위하여 필요한 입목(立木), 건물, 그 밖에 토지에 정착된 물건 및 이에 관한 소유권 외의 권리
3. 광업권·어업권·양식업권 또는 물의 사용에 관한 권리
4. 토지에 속한 흙·돌·모래 또는 자갈에 관한 권리

3) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제17조(계약의 체결) 사업시행자는 제16조에 따른 협의가 성립되었을 때에는 토지소유자 및 관계인과 계약을 체결하여야 한다.

제40조(보상금의 지급 또는 공탁) ① 사업시행자는 제38조 또는 제39조에 따른 사용의 경우를 제외하고는 수용 또는 사용의 개시일(토지수용위원회가 재결로써 결정한 수용 또는 사용을 시작하는 날을 말한다. 이하 같다)까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하여야 한다.

② 사업시행자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 수용 또는 사용의 개시일까지 수용하거나 사용하려는 토지등의 소재지의 공탁소에 보상금을 공탁(供託)할 수 있다.

1. 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하거나 보상금을 수령할 수 없을 때
2. 사업시행자의 과실 없이 보상금을 받을 자를 알 수 없을 때
3. 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금에 대하여 사업시행자가 불복할 때
4. 압류나 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었을 때

제42조(재결의 실효) ① 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하거나 공탁하지 아니하였을 때에는 해당 토지수용위원회의 재결은 효력을 상실한다.

제45조(권리의 취득·소멸 및 제한) ① 사업시행자는 수용의 개시일에 토지나 물건의 소유권을 취득하며, 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 이와 동시에 소멸한다.

② 사업시행자는 사용의 개시일에 토지나 물건의 사용권을 취득하며, 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 사용 기간 중에는 행사하지 못한다.

거나 이전하도록 의무를 부과하고 있고⁴⁾, 이를 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여⁵⁾ 사업시행자의 권리를 보호하고 있음.

그런데 사업시행자가 보상금을 지급 또는 공탁하였고 보상금을 받을 자가 이를 수령한 이후에도 토지 및 지장물⁶⁾ 등 보상대상물을 인도하거나 철거하지 않는가 하면, 기존 소유주 또는 점유자 등이 이러한 보상대상물을 지속적으로 사용·수익하는 경우가 발생하고 있음.

이 경우 사업시행자는 일반적으로 여러 차례에 걸쳐 자발적인 보상대상물 인도 및 임의적인 사용·수익 금지를 요청하지만, 결국 명도⁷⁾소송이나 부당이득금반환청구소송 등에 따른 강제집행 또는 현행법 제89조⁸⁾에 따른 대집행을 신청하는데 이르게 되어 그 과정에서 공익사업

4) 「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.

5) 「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

6) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

3. “지장물”이라 함은 공익사업시행지구내의 토지에 정착한 건축물·공작물·시설·입목·죽목 및 농작물 그 밖의 물건 중에서 당해 공익사업의 수행을 위하여 직접 필요하지 아니한 물건을 말한다.

7) 법제처 누리집에 따르면, “인도”는 단순한 점유이전을 의미하는 데 비하여 “명도”는 가옥등의 안에 있는 동산을 모두 철거하여 안을 비우고 완전한 점유권을 이전하는 것을 의미함.

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 의

의 착수가 지연된다는 지적이 있음.

이에 개정안은 공익사업 대상 토지에 대한 사업시행자의 권리를 보다 명확하게 규정함으로써 공익사업시행지구 내에서 사업시행자 소유의 토지에 대한 정당한 권리 없는 사용·수익을 방지하고 공익사업의 원활한 추진을 도모하려는 취지의 입법으로 이해됨.

개정안과 관련하여 국토교통부는 신중한 검토가 필요하다는 입장으로, ① 타인 소유의 토지를 사용·수익하기 위해서는 해당 소유자의 동의를 받아야 한다는 것을 규정한 안 제25조제4항⁹⁾은 소유권의 당연한 속성을 의미하는 것으로 별도 규정이 불필요하고,

② 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시에 따라 소유권을 취득하는 경우 현행법은 토지소유자 및 관계인 등에 대하여 수용되는 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하도록 하고(제43조), 이를 위반 시 처벌하는 벌칙 규정(제95조의2)을 두고 있으므로 개정안은 이와 중복되는 내용이며,

무를 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) 개정안

제25조(토지등의 보전) ④ 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 대해서 사업시행자가 소유권을 취득한 경우에는 누구든지 해당 토지를 사용·수익하려면 사업시행자의 동의를 받아야 한다.

③ 사업시행자가 토지를 협의 취득하는 경우 개정안의 실효성이 있다고 볼 수 있으나, 협의가 성립된 경우는 수용에 비해 토지 인도 등의 협조가 원활하고 이러한 협의는 사법상 계약에 해당¹⁰⁾하므로 그 불이행을 이유로 안 제96조에 따라 형벌을 부과하는 것은 과잉 처벌의 소지가 있으며,

④ 현행법 제25조¹¹⁾는 사업시행자가 소유권을 확보하기 전 소유자 등의 행위제한을 규정한 것으로서 개정안의 내용은 제25조의 법체계와 부합하지 않는다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5578

10) “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘공익사업법’이라고 한다)에 의한 보상합의는 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 계약의 실질을 가지는 것으로서, 당사자 간의 합의로 같은 법 소정의 손실보상의 기준에 의하지 아니한 손실보상금을 정할 수 있으며, 이와 같이 같은 법이 정하는 기준에 따르지 아니하고 손실보상액에 관한 합의를 하였다고 하더라도 그 합의가 착오 등을 이유로 적법하게 취소되지 않는 한 유효하다(대법원 1998. 5. 22. 선고 98다2242, 2259 판결 등 참조).”(대법원 2013. 8. 22. 선고 2012다3517 판결)

11) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제25조(토지등의 보전) ① 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다.

② 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다.

③ 제2항을 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다.