

기업도시개발 특별법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 11. .

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025년 3월 6일, 서삼석의원 등 10인

나. 회부일자 : 2025년 3월 7일

다. 상정 및 의결일자 :

제428회 국회(임시회) 제2차 국토교통위원회(2025.8.21.)

상정 · 제안설명 · 검토보고 · 대체토론 · 소위원회

제429회 국회(정기회) 제2차 국토법안심사소위원회(2025.9.23.)

상정 · 축조심사 · 의결(원안가결)

제429회 국회(정기회) 제1차 국토교통위원회(2025.9.25.)

상정 · 소위심사보고 · 축조심사 · 대체토론 · 의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 국회의원 서삼석)

현행법 제33조제6항은 시행자가 공유수면매립지의 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 양도·양수 가액과 매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액을 ‘기업도시 지정 당시 현실이용상황’으로 평가하여 산정하고, 개발사업에 따른 지가변동요인을 고려하지 않도록 하면서 특례의 유효기간을 시행일로부터 3년간으로 규정했음.

하지만 사업구역의 상당부분이 공유수면매립지로 구성된 기업도시의 경우 공유수면 매립공사 준공 등 소유권 취득을 위한 장기간 소요가 예상되면서 특례 조항 실효로 토지매입비용 증가 등 개발 수익성 저하로 사업추진에 어려움이 발생할 우려가 있음.

이에 공유매립지 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액 산정기준 등에 대한 특례의 유효기간을 3년으로 연장함으로써 기업도시개발 사업이 원활히 추진될 수 있도록 하여 기업도시개발 사업의 신규투자 유치를 활성화하고 입지 여건을 개선해 지역소멸에 대응하고 지역의 기업도시 조성 경쟁력 확보를 지원하고자 함(안 제33조).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 공유수면 매립지 가액산정 특례 연장(안 제33조제9항)

현행	개정안
제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액과 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조에 따라 매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은 기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다. ⑦·⑧ (생략) ⑨ 제1항부터 제8항까지의 규정은 법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다.	제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <삭제> ⑦·⑧ (현행과 같음) ⑨ <u>시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액과</u>----- -----<u>제46조에</u>-----<u>매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은 기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다.</u>

현행	개정안
<u><신설></u>	⑩ 제1항부터 제9항까지의 규정은 <u>법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다.</u>
※ 시행일 : 공포한 날부터 ※ 유효기간 : 제33조제9항의 개정규정은 이 법 시행일부터 3년간 효력 ※ 매립지 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액 산정기준 등에 관한 적용례 : 제33조제9항의 개정규정은 이 법 시행 당시 매립에 관한 권리의 양도·양수가 완료되지 아니한 지구에 대하여도 적용	

개정안은 현행법 제33조제6항의 공유수면 매립지 관련 가액산정 특례 조항의 유효기간이 2024년 4월 12일자로 실효¹⁾됨에 따라, 기존 특례와 동일한 내용으로 제33조제9항을 신설²⁾하고 유효기간을 법 시행일부터

1) 「기업도시개발 특별법」

제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ⑥ 시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액과 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조에 따라 매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은 기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다.

부칙<법률 제18045호, 2021. 4. 13.>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(매립지 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액 산정 기준 등에 관한 유효기간) 제33조제6항의 개정규정은 이 법 시행일부터 3년간 효력을 가진다.

제3조(매립지 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액 산정 기준에 관한 적용례) 제33조제6항의 개정규정은 이 법 시행 당시 매립에 관한 권리의 양도·양수가 완료되지 아니한 지구에 대하여도 적용한다.

2) ‘개별 조항’의 유효기간이 만료된 경우에는 해당 조항을 전부 개정하는 방식과 유효기간이 만료된 기존 조항을 삭제하고 가지번호를 활용하여 새로운 조항을 신설하는 방식이 가능하다. 그러나 개별 조항을 전부개정 방식으로 개정하는 경우 조문 번호가 변경되지 않아 기존의 부칙에 유효기간에 대한 조항이 그대로 남아있어 혼란이 발생할 수 있으므로, 이를 방지하기 위해서는 가지번호를 활용하여 기존 조항과 동일한 내용을 다른 조문으로 신설하는 방식을 사용하는 것이 바람직하다.(「법제기준과 실제」(2024 개정증보판, 국회사무처), p. 832)

3년으로 하려는 것임.

영암·해남 기업도시개발구역은 상당 부분³⁾이 공유수면 매립지 또는 매립예정지로 구성되어 있으며, 이 경우 개발사업의 시행자(이하 “시행자”라 함)는 직접 투입한 총사업비와 매립권의 양수 가액을 합한 금액의 범위에서 해당 매립지의 소유권을 취득⁴⁾함.

그런데, 2010년의 개발구역 지정 이후 개발사업이 지연되면서 개발사업으로 인한 지가변동요인이 발생하고 매립공사에 소요된 총사업비 정산 시 매입비용 증가 등에 따라⁵⁾ 사업자의 수익성이 낮아져 사업추진에

3) 개발구역은 삼호지구, 구성지구, 삼포지구의 셋으로 구성되는데, 삼호지구와 구성지구는 매립이 완료되었고 삼포지구는 매립을 추진 중임. 개발구역 중 공유수면 매립지 또는 매립예정지가 차지하는 비중은 삼호지구(865만㎡)의 97.4%(843만㎡), 구성지구(2,090만㎡)의 76%(1,589만㎡), 삼포지구(422.9만㎡)의 97.2%(411.1만㎡)에 달함.

4) 「기업도시개발 특별법」

제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ⑦ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조제1항제3호에도 불구하고 개발사업 시행자는 직접 투입한 같은 항에 따른 총사업비와 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액을 합한 금액의 범위에서 해당 매립지의 소유권을 취득한다. 이 경우 매립에 관한 권리의 양도인은 제4조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 한정한다.

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」

제46조(매립지의 소유권 취득 등) ① 매립면허취득자가 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자는 다음 각 호의 구분에 따라 매립지의 소유권을 취득한다.

3. 제1호와 제2호에 따라 국가나 지방자치단체가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지 중 해당 매립공사에 든 총사업비(조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액으로 한다)에 상당하는 매립지: 매립면허취득자

5) 개발구역 지정 시 도시지역으로 용도가 변경됨에 따라 매립지 가격을 공유수면 관리 및 매립관계 법령에 따르면 인근 도시지역의 용지 가격을 기준으로 산정하여야 하므로 사업자의 부담이 증가하는 측면도 있음.

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령」

제51조(매립지의 소유권취득 및 총사업비) ② 매립면허취득자가 법 제46조제1항제3호에 따라 총사업비에 상당하는 매립지의 소유권을 취득할 때 해당 매립지의 가격산정은 인근 유사 토지의 거래가격을 고려한 적정가격으로 산정하되, 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 매립면허관청이 지정한 2인 이상의 감정평가법인등(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등을 말한다. 이하 같다)가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다.

어려움이 발생할 우려가 있다는 지적이 제기되었음.

이에 따라, 2015년에 「기업도시개발 특별법」을 개정하여 매립공사에 소요된 총사업비 정산 시 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 않고 기업도시 지정 당시의 현실이용상황으로 매립지 가액을 산정하는 특례를 제33조제6항⁶⁾에 도입하되 유효기간을 시행일(2015년 6월 22일)로부터 3년으로 한정하였음(법률 제13372호 부칙 제2조⁷⁾).

이후에도 영암·해남 기업도시개발사업이 계속하여 지연됨에 따라 2021년에 「기업도시개발 특별법」을 다시 개정하여 제33조제6항이 개정 법률 시행일(2021년 4월 13일)부터 3년 후인 2024년 4월 12일까지 효력을 가지도록 하였음(법률 제18045호 부칙 제2조⁸⁾).

6) 「기업도시개발 특별법」

제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ⑥ 시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액과 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조에 따라 매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은 기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다.

⑦ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조제1항제3호에도 불구하고 개발사업 시행자는 직접 투입한 같은 항에 따른 총사업비와 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액을 합한 금액의 범위에서 해당 매립지의 소유권을 취득한다. 이 경우 매립에 관한 권리의 양도인은 제4조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 자에 한정한다.

⑧ 시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받은 때에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받은 것으로 본다. 이 경우 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조제4항은 적용하지 아니한다.

⑨ 제1항부터 제8항까지의 규정은 법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다.

7) 법률 제13372호 「기업도시개발 특별법」(2015년 6월 22일 공포)

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제14조제4항 및 제33조 제6항의 개정규정은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 제33조제6항의 개정규정은 같은 개정규정 시행일로부터 3년간 효력을 가진다.

8) 법률 제18045호 「기업도시개발 특별법」(2021년 4월 13일 공포)

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개발사업의 추진현황을 살펴보면 삼포지구⁹⁾의 경우 시행자의 개발계획에 따르더라도 특례의 유효기간이 지난 2026년¹⁰⁾에야 매립지 소유권 취득을 위한 총사업비 정산을 하게 되므로 개발사업에 따른 지가 변동이 반영되어 사업자의 부담이 과도하게 발생할 가능성이 있어 보인다는 점에서, 특례의 유효기간을 3년 추가 연장하려는 개정안은 불가피한 측면이 있음.

[표 1] 영암·해남 기업도시개발구역 삼포지구 개요

구 분	내 용
위 치	전남 영암군 삼호읍 삼포리 일원
면 적	4,229,198.1 m ²
총사업비	5,690억원 ※토지취득비 949억원, 도시조성비 4,561억원, 자본비용 180억원
계획인구	1만명(4,000가구)
토지이용계획	가용토지(70.7%) : 체육시설 등 주용도토지(59.5%), 주택 등 비주용도토지(11.2%) 비가용토지(29.3%) : 녹지(16.3%), 도로, 광장, 공공공지 등
사업자	KAVO(주) [*] , 전남개발공사, 목포도시가스(주) ※전라남도 28.8%, 전남개발공사 21.1%, 목포도시가스(주) 50.1% 출자
도입시설	체육시설(F1경기장), 산업시설, 상업·업무시설, 근린생활시설 등
사업 기간	2008년 ~ 2028년
추진현황	(2010. 10.) 개발구역 지정 및 개발계획 승인·고시 (2011. 9.) 1단계 준공(F1 경기장) (2012. 12.) KAVO(주) 주출자사 SK건설 주식매수청구 (2021. 6.) 목포도시가스(주) KAVO(주) 지분 인수(50.1%) (2023. 6.) 2단계 개발 및 실시계획 변경승인 신청 (2023. 7.) 공유수면매립권 양도·양수 협약 체결(농어촌공사, 사업시행자) (2024. 4.) 공유수면매립권 감정평가 완료 (2025. 4.) 공유수면매립권 양도·양수 완료

※자료: 국토교통부

제2조(매립지 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액 산정 기준 등에 관한 유효기간) 제33조제6항의 개정규정은 이 법 시행일부터 3년간 효력을 가진다.

9) 구성지구와 삼호지구의 매립지는 시행자가 소유권을 각각 2017년과 2018년에 취득하였음.

10) 2025년부터 2026년까지 매립공사를 실시할 계획임.

문화체육관광부¹¹⁾는 특례규정의 유효기간 종료 시 사업추진에 어려움이 발생하게 되므로¹²⁾ 다른 기업도시와의 형평성 및 원활한 사업추진을 위하여 개정안의 입법이 필요하다는 입장임.

국토교통부는 매립공사의 추진 일정 등 특례의 적용 시점을 특정하기 어려운 상황¹³⁾이나 사업자가 매립지 소유권을 2026년에 취득할 계획인 점을 고려하여 개정안에 동의하고 있음.

11) 영암·해남 기업도시개발구역은 법률 제13372호 개정에 따라 폐지된 관광레저형 기업도시로, 주무 부처인 문화체육관광부가 국토교통부와 권한을 공동으로 행사하고 있음.

「기업도시개발 특별법」(2015년 12월 23일 법률 제13372호로 개정되기 전의 것)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “기업도시”란 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업(법인만 해당하며, 제48조제2항에 따라 대체지정된 시행자를 포함한다)이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 말하며, 다음과 같이 구분한다.

다. 관광레저형 기업도시: 관광·레저·문화 위주의 기업도시

제50조(개발구역 지정 등 권한의 공동행사) ① 이 법에 따른 다음 각 호와 관련된 권한 중 관광레저형 기업도시에 관한 권한은 국토교통부장관과 문화체육관광부장관이 공동으로 행사하여야 한다.

8. 제12조에 따른 실시계획의 승인 등

「기업도시개발 특별법 시행령」(2015년 12월 23일 대통령령 제26748호로 개정되기 전의 것)

제49조(권한의 공동행사 방법 및 절차) 법 제50조의 규정에 의하여 국토교통부장관과 문화체육관광부장관이 공동으로 행사하는 권한은 다음 각호의 방법 및 절차에 따른다.

7. 법 제50조제1항제8호의 권한 : 문화체육관광부장관이 법 제12조의 규정에 의한 절차를 이행하고, 국토교통부장관과 사전 협의를 거쳐 실시계획을 승인하고 국토교통부장관과 공동으로 고시한다.

법률 제13372호 「기업도시개발 특별법」(2015년 6월 22일 공포)

제10조(관광레저형 기업도시에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 이미 지정된 관광레저형 기업도시에 대하여는 제30조, 제34조 및 제50조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

12) 문화체육관광부에 따르면 특례 미적용 시 매립면허권 양도양수 가액(19,850원/㎡)의 1.62배인 32,120원/㎡으로 적용되어 매립지 소유권 취득 비용이 약 256억원 증가할 것으로 추정됨.

13) 삼포지구 개발사업에 관한 최초 실시계획은 2025년 1월 21일 승인 고시됨.

4. 대체토론 요지

없 음.

5. 소위원회 심사내용

(국토법안심사소위원장 : 권영진)

동 개정안은 원안대로 가결함.

6. 찬반토론 요지

없 음.

7. 심사결과

원안가결

8. 법제사법위원회 체계·자구 심사내용

개정안의 체계와 자구에 대하여 검토한 결과, 별다른 문제점이 없는 것으로 보았음.

※ 심사보고서 불입서류

기업도시개발 특별법 일부개정법률안

기업도시개발 특별법 일부개정법률안

기업도시개발 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제33조제6항을 삭제하고, 같은 조 제9항 중 “제1항부터 제8항까지의 규정은 법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미”를 “시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액과”로, “제28조에”를 “제46조에”로, “매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다”를 “매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은 기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다”로 하며, 같은 조에 제10항을 다음과 같이 신설한다.

- ⑩ 제1항부터 제9항까지의 규정은 법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 제33조제9항의 개정규정은 이 법 시행일부터 3년간 효력을 가진다.

제3조(매립지 매립에 관한 권리의 양도·양수 가액 산정기준 등에 관한 적용례) 제33조제9항의 개정규정은 이 법 시행 당시 매립에 관한 권리의 양도·양수가 완료되지 아니한 지구에 대하여도 적용한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 금액과 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조에 따라 매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은 기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다.	제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u><삭 제></u>
⑦·⑧ (생략) ⑨ 제1항부터 제8항까지의 규정은 법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는	⑦·⑧ (현행과 같음) ⑨ <u>시행자가 제5항에 따라 매립에 관한 권리를 양도받는 경우 매립에 관한 권리의 양도·양수 금액과-----</u> ----- <u>제46조에-----매립지의 소유권 취득을 위한 매립지 가액은</u>

<u>매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다.</u>	<u>기업도시 지정 당시 현실이용상황으로 평가하여 산정하고, 개발구역의 지정 등 개발사업으로 인한 지가변동요인을 고려하지 아니한다.</u>
<u><신 설></u>	<u>⑩ 제1항부터 제9항까지의 규정은 법률 제7310호 기업도시개발특별법 시행 전에 이미 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받거나 같은 법 제35조에 따라 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인을 받은 매립지에 대하여만 적용한다.</u>