

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 727

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

토지수용사업의 공공성 강화와 향후 과제

김승중 연구위원, 최명식 책임연구원, 조정희 책임연구원, 손은영 연구위원

요약

- 1 (배경) 1962년 토지보상법이 제정된 이후 토지수용이 가능한 공익사업의 범위가 지속적으로 확대됨에 따라 회원제 골프장 및 휴양형 주거단지 등 토지수용권 남용이 문제가 되고 있음
 - 토지수용사업은 1962년 국방·군사, 도로·철도 등 공공시설에 관한 사업에서 109개 개발사업까지 확대
 - 헌법재판소는 토지수용을 통한 회원제 골프장 조성사업 관련 법률에 대해 헌법불합치 결정을 한 바 있으며, 대법원은 휴양형 주거단지조성사업은 기반시설에 해당하지 않는다고 판시
- 2 (공공성 강화) 최근 토지보상법령 개정을 통해 사업인정 협의절차 신설, 공공성 판단기준 마련, 공익사업의 신설·변경·폐지 등 요구권 및 반영의무 신설 등 토지수용사업의 공공성이 강화되는 추세
- 3 (향후 과제) 사업인정 협의의무 불이행으로 개발사업이 중단되는 부작용을 최소화할 수 있도록 객관적인 협의조건과 공익사업의 신설·변경·폐지 등 제도개선 요구를 위한 검토기준을 마련

향후과제

- 1 사업시행자는 공공성 판단기준에 부합하는 토지수용사업을 추진하고, 정부는 사업시행자·목적·유형 등 토지수용사업의 특성을 고려하여 사업인정 협의에 필요한 객관적인 협의조건을 마련
- 2 사업인정 의제사업의 사업지구 지정 및 계획내용 고시, 토지세목 고시 등 절차적 정당성을 확보
- 3 개별 사업별로 차이가 있는 민간 사업시행자의 토지면적 확보비율을 개선
- 4 개별 사업별로 차이가 있는 사업인정 의제시점을 개발사업이 확정되는 시점으로 조정
- 5 재결신청기간을 현실적으로 개선하고 개별 사업별 재결특례를 제한

1. 배경

토지수용을 허용하는 개발사업의 범위 확대

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 토지보상법)은 1962년 제정된 이후 토지수용이 가능한 공익사업의 범위가 지속적으로 확대

- 1962년 토지보상법(구 토지수용법)이 제정될 당시 토지수용사업은 국방·군사, 도로·철도 등 공공 시설에 관한 사업으로 한정되었으나, 수목원·이주단지·산업단지 조성사업 등으로 토지수용사업이 확대

표 1 토지수용사업의 변화(1962~2014년)

구분	주요 내용
1962년	• 토지보상법(구 토지수용법)은 제정 당시 국방 및 군사에 관한 사업·법률에 의해 공익목적으로 시행하는 철도·도로 등에 관한 사업, 국가 또는 지방자치단체에서 설치하는 청사·공장·연구소·문화시설 등 공공용 시설에 관한 사업 등을 규정
1982년	• 토지보상법 제4조 제8호에 기타 사업이 추가
2003년	• 도살장은 도축장으로 변경 • 사회교육이나 학예에 관한 사업은 학교·도서관·박물관 및 미술관의 건립에 관한 사업으로 변경 • 제철·비료 기타 각 령이 정하는 중요산업에 관한 사업은 경제상황의 변화와 국민의 재산권 보장을 강화하기 위하여 삭제
2005년	• 국민에게 휴식공간을 제공하기 위해 수목원을 추가
2008년	• 공익사업의 시행에 따른 이주단지 조성에 관한 사업 신설
2014년	• 산업단지 조성에 관한 사업이 추가

출처: 토지보상법 제4조 연혁.

- 2015년 토지보상법은 공익사업 범위를 제한하기 위해 개별 법상 사업인정 대상사업¹⁾을 열거하여 개정하였으나, 2019년 현재 109개 사업까지 확대²⁾

표 2 현행 공익사업의 범위

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 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 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

출처: 토지보상법 제4조 별표.

1) "사업인정"이란 공익사업을 토지 등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것을 말하며(토지보상법 제2조), 사업인정절차는 토지보상법상 사업인정절차를 거치지 않아도 개별법상 사업계획승인이 있는 경우, 토지보상법상 협의절차를 통해 사업인정으로 같음하는 것을 말함(예컨대 국방·군사시설사업의 경우 사업계획 승인 전에 중앙토지수용위원회의 협의절차를 거치게 되면, 토지보상법상 사업인정절차를 거친 것으로 같음).
2) 토지보상법 별표상 토지수용사업은 110개이지만, 2017년 3월 「항공법」이 「공항시설법」으로 통합되어 2019년 8월 현재 토지수용사업은 109개임.

공공성과 필요성이 부족한 개발사업의 토지수용권 남용 발생

토지수용권이 특정 소수만 이용하는 시설(예: 회원제 골프장)과 기반시설의 범위가 영리를 주된 목적으로 하는 개발사업(예: 휴양형 주거단지)까지 확대되는 문제 발생

- 헌법재판소는 “공익성이 낮은 고급골프장 등의 사업시행을 위하여 타인의 재산을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득할 수 있게 해야 할 필요성은 인정되지 않는다.”고 판시³⁾
- 대법원은 “휴양형 주거단지는 관광수익을 창출하는 것을 주된 목적으로 하는 시설로서 도시 형성이나 주민 생활에 필수적인 기반시설에 해당하지 않는다.”고 판시⁴⁾

표 3 토지수용권 남용 사례

구분	사건 개요	판결 요지	관련 법률
개발촉진지구 지역개발사업 (골프장 조성사업)	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 사업시행자가 개발촉진지구 지역개발사업을 통해 관광휴양지 조성사업 중 고급골프장 조성사업을 추진 • 인허가권자가 실시계획을 승인하고, 지방토지수용위원회는 수용재결을 하자 피수용인은 헌법소원을 청구 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광휴양지 조성사업 중에는 고급골프장 등 사업의 특성상 그 사업 운영 과정에서 발생하는 지방세수 확보와 지역경제 활성화는 부수적인 공익일 뿐이고, 이 정도의 공익이 그 사업으로 인하여 강제수용 당하는 주민들이 침해받는 기본권에 비하여 그 기본권 침해를 정당화할 정도로 우월하다고 볼 수는 없음 • 이 사건 법률조항은 공익적 필요성이 인정되기 어려운 민간개발자의 지구개발사업을 위해서까지 공공수용이 허용될 수 있는 가능성을 열어두고 있어 헌법 제23조 제3항에 위반됨 	구 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제19조
유원지 조성사업 (휴양형 주거단지 개발)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거·레저·의료 기능이 통합된 휴양형 주거단지 개발사업을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시계획시설사업(유원지 조성사업)으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 인근 주민의 자유로운 접근성과 이용가능성이 제한된 채 숙박 시설 투숙객의 배타적 이용을 위한 각종 시설의 설치를 내용으로 하고 있어 도시계획시설규칙에 정한 유원지의 구조 및 설치기준에도 부합하지 아니하는 등 국토계획법령이 정하는 도시계획 시설인 유원지에 해당하지 아니함 • 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분은 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있음 	구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 및 제43조 제2항 등

출처: 헌법재판소, 2014. 10. 30 결정, 2011헌바172 등(헌법불합치) 및 대법원, 2015. 3. 20 선고, 2011두3746에서 정리

2. 공공성 강화의 주요내용

토지수용사업의 절차적 공공성 강화

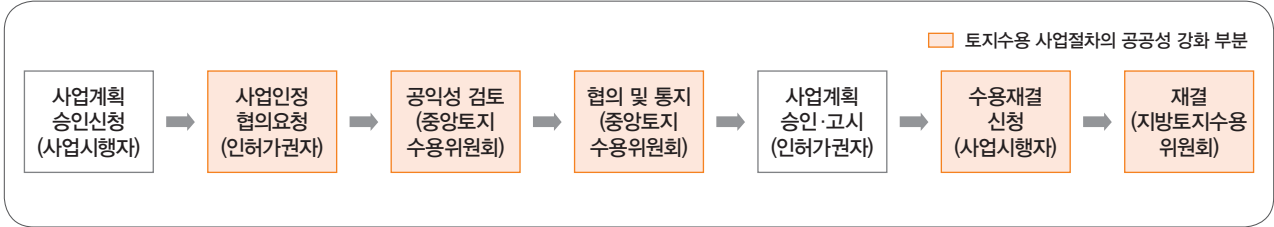
사업인정 시 중앙토지수용위원회의 의견청취 절차는 협의 절차로 변경(2019년 7월 1일 시행)

- 국토교통부장관이나 허가·인가·승인권자가 사업인정 또는 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획 승인 시 중앙토지수용위원회와 사전에 협의절차를 이행할 것을 규정(토지보상법 제21조 제1항 및 제2항)
- 토지수용사업은 개별 법상 사업시행자의 사업계획 승인 신청에 따라 인허가권자는 중앙토지수용위원회에 협의를 요청하고, 중앙토지수용위원회의 협의결과에 따라 사업계획 승인 여부를 판단
- 사업계획의 승인·고시 이후 사업시행자는 재결을 신청하게 되고, 토지수용위원회의 재결이 있는 경우 사업시행자는 보상금의 지급 또는 공탁을 조건으로 피수용자의 재산권을 수용

3) 헌법재판소, 2014. 10. 30 결정, 2011헌바172 등(헌법불합치).

4) 대법원, 2015. 3. 20 선고, 2011두3746.

그림 1 토지수용사업의 절차



공공성 판단기준 구체화

토지보상법은 사업의 공공성과 수용의 필요성 등을 법령에 규정하고, 공공성 판단기준을 구체화

- 토지보상법은 헌법재판소의 결정을 고려하여 토지수용에 필요한 공익성⁵⁾과 필요성⁶⁾을 판단하는 세부기준을 구체화
 - 중앙토지수용위원회는 협의를 요청받은 경우 사업인정에 이해관계가 있는 자에 대한 의견 수렴 절차 이행 여부, 허가·인가·승인대상 사업의 공공성, 수용의 필요성 등을 검토하도록 규정(동법 제21조 제3항)
 - 그 밖에 해당 공익사업 근거 법률의 목적, 상위계획의 부합여부와 사업시행 지침 및 절차 등의 준수 여부, 사업시행자의 법적 권한, 재원확보 등 사업수행 능력을 검토하도록 규정(동법 시행령 제11조의2)
 - 이와 관련하여 중앙토지수용위원회는 사업의 공공성과 수용의 필요성을 세분화하고 판단의 근거를 구체화하여 11개 평가항목을 제시하고 정량·정성 평가를 추진

표 4 토지수용사업의 공공성 판단기준

구분	평가항목	지표	추가 고려사항
사업의 공공성	· 시행목적의 공공성	· 주된 시설의 종류(공용, 공공용, 기타)	-
	· 사업의 공공기여도	· 공공시설(용지) 비율	· 공적귀속장치(기부채납 등)
	· 사업시행자의 유형	· 국가· 지자체· 공공기관· 민간	· 국가· 지자체 출자비율 30% 이상
	· 사업재원의 공공성	· 정부재정 투입비율	· 공공기관 자기자본 100%
	· 사업수행능력	· 사업재원 확보 비율	· 유사사업 수행실적(민간, SPC)
	· 목적 및 상위계획 부합여부	· 주된 시설과 입법목적 부합여부 및 상위계획 내 사업 추진 여부	-
	· 공익의 지속성	· 완공 후 소유권 귀속 및 완공 후 관리주체	-
수용의 필요성	· 피해의 최소화	· 사익 침해 최소화(이주대상 가구 수) · 공익 침해 최소화(보전지역 편입비율, 사회·경제·환경 피해)	· 이주대책 수립 · 중요공익시설 포함
	· 방법의 적절성	· 사전 토지확보(취득/동)비용 · 분쟁제기 여부	· 사전 협의 불가사유(법적 불능·보안규정 존재, 사실적 불능, 알박기 등) · 대면협의 등 분쟁완화 노력
	· 사업의 시급성	· 공익실현을 위한 현저한 시급성	· 정부핵심과제

출처: 중앙토지수용위원회 2019, 31.

5) 헌법재판소는 “공익성의 정도를 판단함에 있어서는 공용수용을 허용하고 있는 개별법의 입법목적, 사업내용, 사업이 입법목적에 이바지하는 정도는 물론, 특히 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업인 경우에는 그 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성도 아울러 고려하여야 한다.”고 판시(헌재 2014. 10. 30. 2011헌바129등 결정).

6) 헌법재판소는 “필요성이 인정되기 위해서는 공용수용을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인하여 재산권을 침해당하는 사인의 이익 사이의 형량에서 사인의 재산권침해를 정당화할 정도의 공익의 우월성이 인정되어야 하고, 특히, 사업시행자가 사인인 경우에는 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율도 갖추어져 있어야 한다.”고 판시(헌재 2014. 10. 30. 2011헌바129등 결정).



공익사업의 신설·변경·폐지 등 개선요구권 신설

중앙토지수용위원회는 개별법상 공익사업의 신설·변경·폐지 등에 관한 개선요구를 할 수 있는 근거 마련 (2019년 7월 1일 시행)

- 중앙토지수용위원회는 다른 법률에 따른 사업의 신설, 변경 및 폐지, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 심의를 거쳐 관계 중앙행정기관의 장에게 개선을 요구하거나 의견을 제출할 수 있음(동법 제4조의3)
- 중앙토지수용위원회의 개선요구나 의견제출을 받은 관계 행정기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이를 반영하여야 함(동법 제4조의3)
- 중앙토지수용위원회는 개선요구·의견제출을 위하여 필요한 경우 관계 기관 소속 직원 또는 관계 전문기관이나 전문가로 하여금 위원회에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출하게 할 수 있음 (동법 제4조의3)

3. 공공성 강화의 향후 과제

공공성 판단기준에 부합하는 토지수용사업을 추진

사업인정 협의는 사실상 구속적 합의를 의미하기 때문에 사업시행자는 공공성 판단기준에 부합하는 토지수용사업을 추진할 필요

- 예전에는 국토교통부장관이 사업인정을 하거나 사업인정을 의제하는 경우 중앙토지수용위원회의 의견을 들어야 했으나, 현재 협의 절차로 개정
- 대법원은 의견청취에 대해 의견을 들어 이를 참고하라는 의미이지 그 의견을 들어 그에 따라서 처분하여야 한다는 의미는 아니라고 해석⁷⁾
- 반면, 협의의 성격은 법령에 따라 차이가 있으나, 인허가의제 규정에 대한 협의는 단순한 의견수렴이 아니라 인허가 행정기관의 동의를 구하는 것으로서 합의를 의미⁸⁾
- 사업인정 협의의 경우 중앙토지수용위원회가 제시한 협의결과를 재결신청서에 명시하도록 사후관리 근거 규정(동법 시행령 제12조 제1항 제10호)을 마련하고 있어서 이는 사실상 구속적 합의로 해석하는 것이 타당
- 따라서 사업시행자는 중앙토지수용위원회의 협의조건을 이행할 의무가 있으며, 부동의 시 협의취득만으로 개발사업을 추진할 수밖에 없으므로 공공성 판단기준에 부합하는 토지수용사업을 추진할 필요

8) “「택지개발촉진법, 제3조 제2항에서 건설부장관이 택지개발예정지구를 지정하고자 하는 때에는 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하는 것은 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들어 이를 참고하라는 의미이지 그 의견을 들어 그에 따라서 처분하여야 한다는 의미는 아니라고 해석되므로, 위 조항을 당해 지방자치단체의 장의 의견에 쫓아 처분하여야 하는 것으로 해석하여야 한다는 논지도 이유 없음”(대법원 1992. 8. 14. 선고 91누11582 판결).

9) “인·허가의제규정에 있어서 관계행정기관과의 협의는 의제대상 인·허가가 실제적 요건을 갖추었는지 여부와 함께 의제되는 인·허가를 하여도 되는지를 점검하기 위한 것이므로 단순히 의제대상 인·허가행정기관의 의견을 듣는 데에 그치는 것이 아니라 의제대상 인·허가 행정기관의 ‘동의를 구하는 것으로서 사실상 ‘합의’를 뜻한다고 할 수 있음”(류철호 2005, 53).

사업인정 협의기준의 객관성 확보

조건부 협의 및 부동으로 인한 개발사업 중단을 최소화할 수 있도록 객관적인 협의조건을 마련할 필요

- 토지수용사업은 사업시행자의 유형(공공·민간), 사업목적(공용·공공용, 분양 또는 임대), 사업유형(단지개발 등 면적 사업, 공공시설 등 점적 사업, 도로·철도 등 선적 사업) 등 사업특성이 다양하기 때문에 정부는 사업 인정 협의사례를 고려하여 객관적인 협의조건을 마련
 - 민간자본을 조달하여 분양 및 임대 등 수익을 목적으로 시행하는 개발사업의 경우 기부채납 등 공공기여 비율, 시설 소유권 및 관리권의 공공귀속 등에 대한 기준을 마련
 - 공공성 판단기준을 구체화해 사업면적 대비 이주대상 가구 수, 협의취득 면적비율, 보전지역의 종류와 편입비율 등에 대한 기준을 마련

공익사업의 신설·변경·폐지 등 제도개선 검토기준 마련

사업인정 의제사업의 토지세목 고시 등 절차 강화, 민간 사업시행자의 토지면적 확보비율, 사업인정 시점 및 재결특례 규정 등 제도개선에 필요한 검토기준을 마련할 필요

- 첫째, 사업인정 의제사업의 사업지구 지정 및 계획내용 고시, 토지세목 고시 등 절차적 정당성 확보
 - 사업지구 고시를 통해 수용지역을 확정하고, 사업내용 및 토지세목을 고시함으로써 국민의 재산권 수용에 필요한 정당성을 확보할 수 있도록 관련 사항이 누락된 법률 개정
- 둘째, 개별 사업별로 차이가 있는 민간 사업시행자의 토지면적 확보비율을 개선
 - 토지면적의 취득 또는 동의비율을 최소한 토지면적의 3분의 2 이상 확보하도록 개선
- 셋째, 개별 사업별로 차이가 있는 사업인정 의제시점을 개발사업이 확정되는 시점으로 조정
 - 지구지정만으로 사업인정을 의제하는 개발사업의 경우 사실상 사업인정 전 협의취득이 어렵기 때문에 최소한 개발계획을 수립한 시점으로 개선
- 넷째, 재결신청기간을 현실적으로 개선하고 개별 사업별 재결특례를 제한
 - 토지보상법상 사업인정 이후 1년으로 규정되어 있는 재결신청기간을 3~5년으로 개선하고, 개별법상 재결특례를 제한하거나 개발사업의 규모나 성격에 따라 재결특례기간의 차등화 검토

참고문헌

류철호, 2005. 법령상 협의규정에 관한 검토. 법제 5월호, 44~68. 세종: 법제처.
 중앙토지수용위원회, 2019. 토지보상법 개정에 따른 공익성 협의 절차 안내. 세종: 중앙토지수용위원회.

※ 본 자료는 “김승중 외, 2019. 토지수용 사업에 대한 공익성 평가기준 등 연구. 세종: 국토교통부(연구수행 중)”의 내용을 발췌·정리한 것임

김승중 주택·토지연구본부 연구위원(sjokim@krihs.re.kr, 044-960-0275)
최명식 주택·토지연구본부 책임연구원(mschoi@krihs.re.kr, 044-960-0385)
조정희 주택·토지연구본부 책임연구원(jhcho@krihs.re.kr, 044-960-0569)
손은영 주택·토지연구본부 연구원(eyson@krihs.re.kr, 044-960-0295)

