

사설철도주식회사주식소유자에대한보상에 관한법률 제4조 제2항 제1호 등 위헌제청

(2002. 12. 18. 2002헌가4 전원재판부)

【판시사항】

1. 헌법 제23조 제3항의 ‘정당한 보상’의 원칙이 모든 경우에 예외없이 시가에 의한 보상을 요구하는지 여부(소극)
2. 50여년 전에 국가에 수용되었던 주식의 보상금액을 산정함에 있어 수용 당시의 주식시세를 알 수 있는 자료가 없어 주식거래 시세를 기준으로 하지 않고 대차대조표에 기초한 산정방식을 택하고 있고 대차대조표 작성시점이 아니라 수용시점을 기준으로 생산자물가 지수변동율을 적용하는 것이 헌법에 위반되는 것인지 여부(소극)

【결정요지】

1. 헌법 제23조 제3항에 규정된 ‘정당한 보상’의 원칙이 모든 경우에 예외없이 개별적 시가에 의한 보상을 요구하는 것이라고 할 수 없으며, 본 사건의 경우 50여년 전에 국가에 수용되었던 주식의 현재가치를, 정확한 자료가 미비한 상태에서 산정하여야 하는 특수한 어려움이 존재하므로, 어떤 방식으로 주식의 가치를 산출할 것인지에 관하여 입법자에게 보다 넓은 판단권과 형성권을 부여하지 않을 수 없다.

2. 사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률 제4조 제2항 제1호, 제3항, 제4항이 1946년 5월 미군정청 법령 제75호 ‘조선철도의 통일’에 의하여 수용된 ○○철도주식회사가 발행한 주식의 보상금액을 산정함에 있어, 당시의 주식거래 시세를 기준으로 하지 않고 대차대조표에 기초한 산정방식을 택하고 있고, 주식의 평균불입액비율에 따라 차등하여 보상하고 있으며, 대차대조표 작성 시점인 1945년 8월부터가 아니라 수용시점인 1946년 5월부터 생산자물가지수 변동률을 적용하고 있다 하더라도, 수용 당시의 주식시세를 알 수 있는 객관적 자료가 없는 상황에서 수용일에 가장 가까운 시기에 작성된 1945. 8. 31.자 대차대조표가 수용 당시 피수용회사의 재정상태를 가장 잘 반영하는 것으로 보아 이를 기준으로 수용 당시의 주식 1주당 가액을 산정하는 방식을 택한 점, 같은 피수용회사의 주식이라 할지라도 그 주금불입액에 따른 5종의 주식별로 각기 거래소의 시세도 달리 형성되어 거래되는 등 그 가치가 상이하었다고 볼이 상당한 점, 대차대조표 작성 시점인 1945년 8월부터 수용시점인 1946년 5월까지의 물가상승으로 인하여 피수용회사의 자산가치, 나아가 주식의 가액이 높아졌으리라고 단정할 만한 자료가 없는 이상 수용 당시를 기준으로 그 후의 생산자물가지수 변동률을 적용하였다 하여 반드시 불합리하다고 할 수 없는 점 등을 종합하여 보면, 위 법률조항들은 ‘정당한 보상’을 지향하는 가운데 실현가능한 나름대로의 합리적이고 적정한 보상을 꾀한 것이라 할 것이어서 반드시 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

【심판대상조문】

사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률(2001. 1. 16. 법률 제6356호로 제정된 것) 제4조(보상금액의 산정)

① 생략

② 제1항의 규정에 의한 피수용회사의 주식 1주당 가액은 다음 각호의 시기에 작성된 대차대조표에 의하여 자산총액에서 부채총액을 공제한 순자산가치를 발행주식 총수로 나눈 값으로 한다.

1. ○○철도주식회사는 1945년 8월 31일자 대차대조표
2. □□철도주식회사는 1945년 1월 31일자 대차대조표
3. △△철도주식회사는 1945년 3월 31일자 대차대조표

③ 제1항의 규정에 의한 주식의 평균불입액 비율은 주식 소유자별 주식 1주당 평균불입액을 각 피수용회사의 발행주식 1주당 평균불입액으로 나눈 값으로 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 생산자물가지수 변동률은 1946년 5월부터 이 법 시행일이 속하는 달의 직전달까지의 기간을

기준으로 하여 산정한다.

【참조조문】

헌법 제23조 제3항, 제11조

사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률 제1조(목적) 이 법은 재조선미국육군사령부 군정청법령 제75호 조선 철도의 통일 제2조의 규정에 의하여 수용된 ○○철도주식회사□□철도주식회사 또는 △△철도주식회사가 발행한 주식에 관한 권리를 가진 자에 대하여 그 보상금의 지급 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률 제2조(보상청구권자의 범위) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 이 법에 의하여 보상을 청구할 수 있다.

1. 재조선미국육군사령부 군정청법령 제75호 조선철도의 통일 제3조의 규정에 의하여 보상청구를 한 자로서 ○○철도 주식회사□□철도주식회사 또는 △△철도주식회사(이하 “피수용회사”라 한다)의 주권 원본을 소유한 자
2. 1961년 2월 11일자 교통부 공고에 의하여 동년 동월 15일부터 동년 3월 14일까지 주식소유자등록을 한 자로서 피수용회사의 주권 원본을 소유한 자
3. 제1호 및 제2호의 규정에 해당하는 자의 승계인으로서 피수용회사의 주권 원본을 소유한 자
4. 법원의 확정판결에 의하여 피수용회사의 주식에 대한 보상청구권이 인정된 자 또는 그 승계인

사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률 제4조(보상금액의 산정) ① 보상금액은 보유 주식수에 피수용회사의 주식 1주당 가액, 주식의 평균불입액 비율, 생산자물가지수 변동률 및 화폐단위 변동률을 곱하여 산정한다.

【참조판례】

1. 헌재 1995. 4. 20. 93헌바20등, 판례집 7-1, 519
헌재 2001. 4. 26. 2000헌바31, 판례집 13-1, 932

【당 사 자】

제청법원 서울고등법원

제청신청인 소○영

당해사건 서울고등법원 2001나34685 손해배상(기)

【주 문】

사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률(2001. 1. 16. 법률 제6365호로 제정된 것) 제4조 제2항 제1호, 제3항, 제4항은 헌법에 위반되지 아니한다.

【이 유】

1. 사건의 개요 및 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 1946. 5. 7. 공포되어 그 날로부터 10일 후에 시행된 재조선미국육군사령부군정청법령 제75호 조선철도의통일(이하 “군정법령”이라 한다)에 의하여 ○○철도주식회사(이하 “피수용회사”라 한다)의 전 재산이 공용을 위하여 수용되자 피수용 회사의 주식 67,166주를 소유하고 있던 대한금융조합연합회는 군정법령이 정한 손실보상을 받기 위하여 1946. 6. 30. 재 조선미국육군사령부군정청 운수부장에게 위 주식에 관한 보상청구서를 제출하였다. 그러나 위 수용으로 인한 보상 관계 서류가 6. 25 사변을 겪으면서 소실되어 1961. 2. 11. 대한민국 교통부장관이 피수용회사 주주의 등록을 하도록 공고하였고, 이에 구 농업협동조합법에 의하여 위 대한금융조합연합회의 업무와 재산일체를 인수한 농업협동조합중앙회는 1961. 2. 17. 이에 따른 등록을 마쳤다. 위 농업협동조합중앙회는 1961. 10. 20. 위 주식을 모두 공매처분함과 동시에 위 주식에 따른 보상청구권 역시 양도하였는데, 청구외 김○수가 그 중 주식 59,176주(이하 “이 사건 주식”이라 한다)를 매수하면서 이 사

건 주식에 따른 보상청구권을 양도받았다.

(2) 1961. 12. 30. 법률 제922호로 공포된 조선철도의통일폐지법률이 군정법령을 폐지하면서 이미 확정된 보상청구권의 존속만을 부칙에 정하였을 뿐 보상금의 사정·확정 및 지급절차에 관하여 아무런 규정을 두지 않아 이 사건 주식에 따른 보상이 이루어지지 않자, 위 김○수는 대한민국을 상대로 이 사건 주식에 관한 보상청구권확인청구소송을 제기하여 서울고등법원(1972. 6. 28. 선고 70나73 판결) 및 대법원(1973. 3. 13. 선고 72다1525 판결)에서 위 김○수에게 피수용회사의 재산 수용으로 인한 손실보상청구권이 있음을 확인하는 내용의 승소판결을 받아 그 판결이 확정되었다. 그러나 대한민국은 위 손실보상금의 확정·지급을 가능하게 하는 근거법령이 없다는 이유 등으로 위 손실보상금의 지급을 거절하여 왔다.

(3) 1977. 12. 28. 위 김○수로부터 이 사건 주식 및 이에 따른 보상청구권을 양도받은 제청신청인은 1988. 11. 보상금지급절차를 마련하여 줄 것을 요청하였으나, 대한민국이 여전히 이에 응하지 아니하자, 1989. 1. 11. 헌법재판소에 선택적으로 군정법령을 폐지한 후 피수용회사 재산의 수용으로 인한 손실보상절차를 규정하는 법률을 제정하지 아니한 입법부작위의 위헌확인 등을 구하는 헌법소원심판(89헌마2)을 청구하였고, 헌법재판소는 1994. 12. 29. 사설철도회사의 재산수용에 관한 보상절차규정을 두고 있던 군정법령이 폐지된 지 30여 년이 지나도록 입법자가 그 보상을 위한 입법조치를 취하지 않고 있음은 입법재량의 한계를 넘는 입법의무불이행으로서 위헌이라는 결정을 하였다.

그러나 위 위헌결정 이후에도 위 손실보상금 지급을 위한 입법을 지연하자, 제청신청인은 보상근거법령을 마련할 의무가 있음에도 불구하고 위헌결정일로부터 1년 이상이 경과하였는데도 그 의무이행을 해태하고 이를 입법하지 않았으므로 불법행위가 성립하였다고 주장하면서 1996. 4. 25. 서울지방법원에 손실보상금 상당액의 지급을 구하는 조정신청을 하였고, 조정이 성립되지 아니하여 본안소송으로 이행되었다.

(4) 위 본안소송의 계속 중인 2001. 1. 16. 위 군정법령에 의하여 수용된 사설철도에 관한 보상청구권자의 범위, 보상금액의 산정방법 및 보상금의 지급절차 등을 규정한 사설철도주식회사주식소유자에대한보상에관한법률(법률 제6365호, 이하 “법”이라 한다)이 제정·공포되어, 2001. 7. 1.부터 시행되고 있다.

(5) 제청신청인은 위 법이 규정하고 있는 보상은 보상청구권자들의 보상청구권을 정당하게 평가하여 피수용재산의 객관적 재산가치를 완전하게 보상하지 아니하고 그에 훨씬 못 미치는 보상내용을 규정하고 있으므로, 헌법상의 평등원칙(헌법 제11조 제1항) 및 재산권 수용시의 정당보상의 원칙(헌법 제23조 제3항)에 위배된다고 주장하면서 위헌여부심판의 제청신청(서울고등법원 2001카896)을 하였고, 서울고등법원은 그 신청을 받아들여 2002. 4. 9. 헌법재판소에 법 제4조 제2항 제1호, 제3항, 제4항에 대하여 위헌여부의 심판을 제청하였다.

나. 심판의 대상

이 사건 심판의 대상은 법 제4조 제2항 제1호, 제3항, 제4항의 위헌여부이고, 그 규정과 관련규정의 내용은 다음과 같다.

법 제1조(목적) 이 법은 재조선미국육군사령부 군정청법령 제75호 조선철도의 통일 제2조의 규정에 의하여 수용된 ○○철도주식회사□□철도주식회사 또는 △△철도주식회사가 발행한 주식에 관한 권리를 가진 자에 대하여 그 보상금의 지급 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(보상청구권자의 범위) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 이 법에 의하여 보상을 청구할 수 있다.

1. 재조선미국육군사령부 군정청법령 제75호 조선철도의 통일 제3조의 규정에 의하여 보상청구를 한 자로서 ○○철도주식회사□□철도주식회사 또는 △△철도주식회사(이하 “피수용회사”라 한다)의 주권 원본을 소유한 자
2. 1961년 2월 11일자 교통부 공고에 의하여 동년 동월 15일부터 동년 3월 14일까지 주식소유자등록을 한 자로서 피수용회사의 주권 원본을 소유한 자
3. 제1호 및 제2호의 규정에 해당하는 자의 승계인으로서 피수용회사의 주권 원본을 소유한 자
4. 법원의 확정판결에 의하여 피수용회사의 주식에 대한 보상청구권이 인정된 자 또는 그 승계인

제4조(보상금액의 산정) ① 보상금액은 보유 주식수에 피수용회사의 주식 1주당 가액, 주식의 평균불입액 비율, 생산자 물가지수 변동률 및 화폐단위 변동률을 곱하여 산정한다.

② 제1항의 규정에 의한 피수용회사의 주식 1주당 가액은 다음 각호의 시기에 작성된 대차대조표에 의하여 자산총액에서 부채총액을 공제한 순자산가치를 발행주식 총수로 나눈 값으로 한다.

1. ○○철도주식회사는 1945년 8월 31일자 대차대조표

2. □□철도주식회사는 1945년 1월 31일자 대차대조표

3. △△철도주식회사는 1945년 3월 31일자 대차대조표

③ 제1항의 규정에 의한 주식의 평균불입액 비율은 주식 소유자별 주식 1주당 평균불입액을 각 피수용회사의 발행주식 1주당 평균불입액으로 나눈 값으로 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 생산자물가지수 변동률은 1946년 5월부터 이 법 시행일이 속하는 달의 직전달까지의 기간을 기준으로 하여 산정한다.

2. 제정법원의 제청이유와 관계기관의 의견

가. 제정법원의 제청이유

(1) 피수용회사의 주식보유자에 대한 주식의 가액 산정에 있어서는 특별한 사정이 없는 한 수용 당시 주식시장에서 거래되던 주식의 시세를 기준으로 하는 것이 헌법 제23조 제3항에 의한 정당한 보상이 될 것이다. 그런데 법 제4조 제2항 제1호는 회사가 보유하고 있는 자산의 객관적 가치를 즉시 반영하지 못하며, 당시 물가의 폭등이 전혀 반영되지 않은 것으로 보이는 대차대조표에 의하여 계산한 자산가치를 발행주식 총수로 나눈 값을 주식 1주당 가액으로 하고 있다. 그러나 수용 당시의 주식시세는 위 조항의 기준에 따라 산출한 주식 1주당 가액보다 훨씬 높았을 것으로 추측되는바, 그렇다면 위 조항이 규정하고 있는 보상기준은 헌법 제23조 제3항의 정당한 보상이라고 볼 수 없고, 또한 다른 재산권 수용시 보상에 관하여 규정하고 있는 수산업법 제81조, 같은법시행령 제62조, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제4조, 같은법시행령 제2조의10 등에 규정한 보상의 내용과 비교하여 보아도 위 주식의 소유자를 부당하게 차별적으로 처우하는 것이므로 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에도 위반된다.

(2) 피수용회사의 주식은 상장주식으로서, 주식시장에서는 주금의 납입액에 따라 주식의 거래가격에 차등을 두지 아니하고, 그러한 구별없이 동일한 가격으로 대등하게 거래되고 있다. 따라서 주금의 납입액에 상관없이 주식시장에서 거래되는 가격인 시가에 의하여 균등하게 보상하는 것이 정당한 보상이 될 것인데도, 법 제4조 제3항은 주식 소유자별 주식 1주당 평균불입액에 따라 보상을 달리 하고 있으므로 헌법 제11조 제1항의 평등원칙과 헌법 제23조 제3항의 완전보상의 원칙에 어긋난다.

(3) 법 제4조 제2항은 보상의 기준이 되는 피수용회사의 1주당 가액을 1945. 8. 31.자 대차대조표를 기준으로 산정하도록 하였는바, 1945. 8월부터 1946. 5월까지의 사이에 생산자물가지수가 2.708배 상승하였으므로, 위 보상의 기준이 되는 대차대조표를 1945. 8. 31. 작성된 것으로 한다면 그 작성일부터의 물가상승률을 반영하여야 할 것인데도, 그렇지 아니하고 그로부터 9개월이 지난 뒤부터의 물가상승분만을 반영하는 것은 피수용재산의 객관적 재산가치를 완전하게 보상하는 것이라고 볼 수 없어 헌법 제23조 제3항의 정당한 보상이라고 할 수 없다.

나. 건설교통부장관의 의견

(1) 피수용회사의 주식은 1945. 2. 5.에 거래된 일이 있고 그 후에는 1961. 10. 20.에 거래된 사실이 있을 뿐 수용일인 1946. 5. 17. 전후에 주식시장에서의 주식거래가 없어 주식시세를 알 수 없어 상장주식평가방법이 부적절하여 비상장주식 평가방법을 택한 것이며, 수용일에 가장 가까운 시기에 작성된 1945. 8. 31.자 대차대조표가 수용 당시 피수용회사의 재정상태를 가장 잘 반영하는 것으로 보아 이를 기준으로 하였다. 또한 1945. 2. 5.의 주식시세가 수용 당시에도 동일하게 유지

되었다고 가정하더라도 피수용회사의 주식은 불입금액에 따라 거래소 시세가 형성되는데 피수용회사의 1주당 평균불입액을 감안하여 피수용회사의 주식시세를 산출하여 보면 위 대차대조표 기준에 따라 산출한 주식 1주당 가액보다 오히려 다소 낮다. 따라서 법 제4조 제2항 제1호는 정당보상의 원칙에 부합한다.

(2) 피수용회사는 6개 사설철도회사의 합병으로 설립된 회사로서 공칭자본금이 당시 화폐단위로(이하 같다) 54,500,000원(1,090,000주×1주당 액면가 50원)이었으나, 1주당 불입금액이 각기 다른 5종의 주식으로 구성되어 있어 불입자본금은 17,650,000원이었고, 이에 따라 각각의 주식은 그 불입액에 따라 가치를 달리 하였다. 그리하여 불입액 비례만큼 거래소 시세가 형성되어 거래되어 왔고, 이익 또는 이식배당 등에 있어서도 구 상법의 규정에 따라 주금액의 비례에 따라 차등이 있었다. 따라서 주금액의 불입액에 따라 차등하여 보상토록 한 법 제4조 제3항은 평등원칙이나 완전보상의 원칙에 합치한다.

(3) 1945. 8. 31.자 대차대조표를 기준으로 주식가액을 산정토록 한 것은 그것이 수용 당시인 1946. 5. 17.의 피수용회사의 재정상태를 가장 잘 반영하는 재무제표로 보았기 때문이므로 수용에 따른 보상액 산정을 위한 생산자물가지수 적용시기는 수용 당시인 1946. 5.부터 적용하는 것이 정당하며, 1945. 9월부터 1946. 5월까지 물가지수의 상승이 있었다 하더라도 당시의 국내외 상황, 피수용회사의 경영여건 등에 견주어 보면 물가지수의 상승이 주식가치를 높였으리라고 판단되지 않으므로 그 기간 중의 물가상승율을 반영하지 않았다고 하여 위헌이라 할 수 없다.

3. 판 단

가. 정당보상의 원칙 위배 여부

(1) 정당보상의 원칙과 이 사건 보상입법의 특수성

헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘정당한 보상’이란 ‘원칙적으로’ 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로서, 재산권의 객체가 갖는 객관적 가치란 그 물건의 성질에 정통한 사람들의 자유로운 거래에 의하여 도달할 수 있는 합리적인 매매가능가격, 즉 시가에 의하여 산정되는 것이 ‘보통이다’(헌재 1995. 4. 20. 93헌바20등, 판례집 7-1, 519, 533-534; 헌재 2001. 4. 26. 2000헌바31, 판례집 13-1, 932, 938 참조).

그러나 헌법 제23조 제3항에 규정된 ‘정당한 보상’의 원칙이 모든 경우에 예외없이 개별적 시가에 의한 보상을 요구하는 것이라고 할 수 없다. 헌법재판소는 거듭, 토지의 경우에는 그 특성상 인근 유사토지의 거래가격을 기준으로 하여 토지의 가격형성에 미치는 제 요소를 종합적으로 고려한 합리적 조정을 거쳐서 객관적인 가치를 평가할 수밖에 없음을 전제로, 토지 수용으로 인한 손실보상액의 산정을 ‘공시지가’를 기준으로 한 것이 헌법상의 정당보상의 원칙에 위배되는 것이 아니라고 하였다(헌재 1995. 4. 20. 93헌바20등, 판례집 7-1, 519, 533; 헌재 2001. 4. 26. 2000헌바31, 판례집 13-1, 932, 938).

본 사건의 경우 50여년 전에 국가에 수용되었던 이 사건 주식의 현재가치를, 정확한 자료가 미비한 상태에서 산정하여야 하는 특수한 어려움이 존재하므로, 어떤 방식으로 이 사건 주식의 가치를 산출할 것인지에 관하여 입법자에게 보다 넓은 판단권과 형성권을 부여하지 않을 수 없다. 따라서 이 사건 심판대상인 법률조항에 대하여는 ‘완전보상’을 지향하는 가운데 실현가능한 나름대로의 합리적이고 적절한 보상기준을 설정하고 있는지 여부가 위헌의 심사기준이 될 수밖에 없다 할 것이다.

(2) 법 제4조 제2항 제1호에 관하여

법 제4조 제2항 제1호는 이 사건 주식 1주당 가액을, 1945. 8. 31. 작성된 대차대조표에 따라 계산한 피수용회사의 순자산가치를 발행주식 총수로 나눈 값으로 한다고 규정하고 있다.

이에 대하여 제정법원은, 1945년 6월부터 8월까지 24.748배라는 물가의 폭등이 있었음에도 위 대차대조표에는 이것이

전혀 반영되지 아니한 것으로 보인다고 전제한 뒤, 주식의 객관적 가치는 주식시세에 가장 잘 반영되어 있음에도 불구하고 이 사건 조항은 이 사건 주식의 객관적 가치를 충실하게 반영하지 못하는 대차대조표에 의한 산정방식을 취하였는데, 이 방식에 의한 1주당 추산가액인 22.14원은 1945. 2. 6.자 주식 시세인 1주당 655원의 약 30분의1에 불과할 뿐이어서 수용 당시인 1946. 5.경의 주식시세는 적어도 22.14원 보다 훨씬 높았을 것으로 추측되므로 정당한 보상이 아니라고 한다.

먼저, 이 사건 주식의 거래시세에 관하여 살펴보면, 수용일시인 1946. 5. 17.을 전후하여서는 주식시장에서의 주식거래가 없어 이 사건 주식의 시세를 알 수 없고, 이 사건 주식에 대한, 수용일시와 가장 가까운 거래자료는 1945. 2. 6.자 주식시세뿐이다. 그런데 이 때의 주식시세에 관하여 제정법원은 이 사건 주식의 1주당 가격이 655원이라고 보고 있는 반면, 건설교통부장관은 피수용회사가 당시 불입금액이 다른 5종의 주식을 발행하였다고 하면서 5종의 주식은 불입금액에 비례하여 거래시세도 달리 형성되었으며, 1945. 2. 6.자 주식시세는 일률적으로 1주당 655원인 것이 아니라, 주식액면가 50원을 모두 불입한 구주(舊株)의 경우에 한하여 65.5원이었다고 주장한다. 심판기록에 나타난 자료들을 종합하면 건설교통부장관의 주장을 뒤집고 선뜻 이 사건 주식의 1주당 시세가 일률적으로 655원이었다고 인정하기 어렵다.

그리고 수용시로부터 약 15개월 전인 1945. 2. 6.자 주식시세를 수용 당시인 1946. 5. 17.의 시세로 간주하여 이를 보상기준으로 하거나, 1945. 2. 6.자 주식시세를 근거로 수용시의 주식시세를 추정한 다음 이를 보상기준으로 삼는 것은 여러 가지 점에서 문제가 있을 수도 있다. 이 기간 사이에 우리나라는 엄청난 정치적·사회적 격변을 거쳤기 때문이다. 주식시세라는 것은 회사의 영업실적 및 경영상태, 물가 등 경제의 전반적 상황, 정치적 요소 등 무수히 많은 변화요소들에 의해 좌우되므로 단순히 물가에 비례하여 상승한다고 단정할 수도 없다(오히려 해방직후와 같은 대격변기에는 미래의 불확실성으로 인하여 물가상승에도 불구하고 주식은 도리어 폭락할 가능성도 배제할 수 없다).

피수용회사의 경영상태에 관하여도, 제정법원은 피수용회사가 막대한 유·무형의 자산을 보유하고 있었다고 보고 있는 반면, 건설교통부장관은 피수용회사가 오랜기간의 전쟁으로 인한 시설투자의 미비 등으로 사양일로에 있어 정부의 보조로 근근히 운영되고 있다가 그나마도 해방 후에는 그 운영자인 일본자본의 철수로 곤경에 처해 있었다고 보고 있어 그 평가가 극히 상반된다.

이와 같이 수용 당시의 주식시세를 알 수 있는 객관적 자료가 없고, 그렇다고 1945. 2. 6.의 주식시세를 가지고 수용 당시의 시세를 추산하는 것도 무리인 상황에서, 수용일에 가장 가까운 시기에 작성된 1945. 8. 31.자 대차대조표가 수용 당시 피수용회사의 재정상태를 가장 잘 반영하는 것으로 보아 이를 기준으로 이 사건 주식 1주당 가액을 산정하는 방식을 입법자가 택한 것으로 보이는 바, 그렇다면 이러한 입법자의 판단과 선택은 ‘정당한 보상’을 지향하는 가운데 실현가능한 나름대로의 합리적이고 적절한 보상을 꾀한 것이라 볼 수 있다.

(3) 법 제4조 제3항에 관하여

법 제4조 제1항은 보유 주식수에 주식 1주당 가액, 주식의 평균불입액 비율, 생산자물가지수 변동률 및 화폐단위 변동률을 곱하여 보상금액을 산정토록 하고 있으며, 제3항은 위 ‘주식의 평균불입액 비율’은 주식 소유자별 주식 1주당 평균불입액을 각 피수용회사의 발행주식 1주당 평균불입액으로 나눈 값으로 한다고 규정하고 있다.

이에 대하여 제정법원은 주식시장에서는 주금의 납입액에 상관없이 액면가보다 할인·할증발행이 되더라도 동일한 가격으로 대등하게 거래되고 있는 점에 비추어, 납입액에 관계없이 거래시가에 따라 균등하게 보상하여야 함에도 이 사건 조항은 그렇지 않게 규정하고 있다는 점에서 완전보상의 원칙과 평등원칙에 위배된다고 한다.

그러나 이 사건 주식의 수용 당시까지 주식회사제도에 관하여 적용되던 법은 상법 제정(1962. 1. 20. 법률 제1000호)전의 이른바 ‘구 상법’이었다. 구 상법의 주식발행제도는 현행 상법상의 제도와는 달리 자본금의 전액에 대하여 주식을 발행하되 주식금액의 납입은 그 일부로서 족하고 나머지 주식금액은 미납입주식으로서 후일 회사에서 필요시 납입시키는 제도였다. 신주인수권, 이익배당, 잔여재산의 분배와 같은 주주의 권리가 주식 수에 비례하는 현행상법과 달리 구 상법에서는 불입

한 주금액에 따르도록 하고 있었다.

이러한 구 상법의 주식발행제도와 이 사건 심판기록에 나타난 자료들을 종합하여 보면 위 건설교통부장관의 주장과 같이, 같은 피수용회사의 주식이라 할지라도 그 주금불입액에 따른 5종의 주식별로 각기 거래소의 시세도 달리 형성되어 거래되어 왔다고 봄이 상당하다. 그렇다면 주식의 평균불입액비율에 따라 차등하여 보상하는 것은 오히려 평등원칙과 정당보상의 원칙에서 요구되는 바를 할 것이다.

(4) 법 제4조 제4항에 관하여

법 제4조 제4항은 생산자물가지수 변동률은 1946년 5월부터 법 시행일이 속하는 달의 직전 달까지의 기간을 기준으로 하여 산정하도록 하고 있다.

이에 대하여 제청법원은, 1945. 8. 31. 작성된 대차대조표를 기준으로 주식가액을 산출하면서 생산자물가지수는 수용시점인 1946년 5월부터 적용함으로써 1945년 8월부터 1946년 5월까지의 물가상승율(2.7배)을 반영하지 않은 것은 이 사건 주식의 객관적 가치를 완전하게 보상하는 것이 될 수 없다고 한다.

그러나 입법자가 1945. 8. 31.자 대차대조표를 기준으로 주식가액을 산정토록 한 것은 그것이 ‘수용 당시’인 1946. 5. 17.의 피수용회사의 재정상태를 가장 잘 반영하는 재무제표로 보고서 이를 기초로 ‘수용 당시’의 이 사건 주식의 가액을 산출코자 한 것이므로, 위에서 본 바와 같이 이러한 산출방식에 나름의 합리성과 적정성을 인정할 수 있다고 보는 한 그에 따라 산출된 ‘수용 당시’의 주식가액의 현재가치를 산정함에 있어서 ‘수용 당시’를 기준으로 그 후의 생산자물가지수 변동률을 적용하였다 하여 반드시 불합리하다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 1945년 8월부터 1946년 5월까지의 물가상승으로 인하여 피수용회사의 자산가치, 나아가 이 사건 주식의 가액이 높아졌으리라고 단정할 만한 자료가 없는 이상 이 점만으로 정당보상의 원칙에 어긋난다고 보기 어렵다.

나. 평등의 원칙 위배 여부

위에서 본 바와 같이 이 사건 심판대상조항에 의한 보상의 방법이 정당보상원칙에 어긋난다고 단정하기 어렵고, 50여년 전에 국가에 수용되었던 주식의 현재가치를, 정확한 자료가 없는 상태에서 산정할 수 밖에 없는 사안 자체의 특수성이 있으므로 토지 또는 어업권에 대한 통상의 손실보상의 방법을 정한 공공용지의취득및손실보상에관한특례법이나 수산업법 등의 규정과 직접 비교하여 차이가 있다는 점만으로 평등원칙에 위배된다고 할 수 없으며, 피수용회사의 주식소유자들간이나 다른 철도회사의 주식소유자들간에 불합리한 차별을 가하고 있지도 않으므로 이 점에서도 평등원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

4. 결 론

그렇다면 이 사건 법률조항은 헌법 제23조의 정당보상의 원칙이나 헌법 제11조의 평등의 원칙에 위반되지 아니하므로 주문과 같이 결정한다. 이 결정은 관여 재판관 전원의 일치된 의견에 의한 것이다.