

환매거부 위헌확인 등

(1994. 2. 24. 92헌마283 헌법재판소 전원재판부)
[판례집 6-1, 107~115]

【판시 사항】

서울특별시장이 환매권(還買權)의 발생(發生)을 부인(否認)하는 취지로 민원(民願)에 대한 회신문서(回信文書)를 발송하고, 민사소송절차(民事訴訟節次)에서 응소행위(應訴行爲)를 한 것만으로 공권력(公權力)의 행사(行使)가 있었다고 볼 것인지 여부

【결정 요지】

청구인들이 주장하는 환매권(還買權)의 행사(行使)는 그것이 공공용지(公共用地)의 취득(取得) 및 손실보상(損失補償)에 관한 특례법(特例法) 제9조에 의한 것이든, 토지수용법(土地收用法) 제71조에 의한 것이든, 환매권자(還買權者)의 일방적(一方的) 의사표시(意思表示)만으로 성립(成立)하는 것이지, 상대방인 사업시행자(事業施行者) 또는 기업자(起業者)의 동의(同意)를 얻어야 하거나 그 의사(意思) 여하에 따라 그 효과(效果)가 좌우되는 것은 아니다. 따라서 이 사건의 경우 피청구인이 설사 청구인들의 환매권 행사를 부인(否認)하는 어떤 의사표시(意思表示)를 하였다 하더라도, 이는 환매권의 발생(發生) 여부 또는 그 행사(行使)의 가부(可否)에 관한 사법관계(私法關係)의 다툼을 둘러싸고 사전에 피청구인의 의견(意見)을 밝히고, 그 다툼의 연장인 민사소송절차(民事訴訟節次)에서 상대방(相對方)의 주장(主張)을 부인(否認)하는 것에 불과하므로, 그것을 가리켜 헌법소원심판(憲法訴願審判)의 대상이 되는 공권력(公權力)의 행사(行使)라고 볼 수는 없다.

청 구 인 유 ○ 상 의 12인
 청구인들 대리인 변호사 김 중 인
피청구인 서울특별시장
 대리인 변호사 안 이 준

【참조 조문】

헌법(憲法) 제23조

공공용지(公共用地)의 취득(取得) 및 손실보상(損失補償)에 관한 특례법(特例法) 제9조 제1항, 제2항(환매권(還買權)) ① 토지(土地) 등의 취득일(取得日)부터 10년 이내에 당해 공공사업(公共事業)의 폐지(廢止)·변경(變更) 기타의 사유로 인하여 취득한 토지(土地) 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때에는 취득 당시의 토지(土地) 등의 소유자(所有者) 또는 그 포괄승계인(包括承繼人)(이하 “환매권자(還買權者)”라 한다)은 필요 없게 된 때로부터 1년 또는 취득일(取得日)부터 10년 이내에 토지(土地) 등에 대하여 지급한 보상금(補償金)의 상당금액을 사업시행자(事業施行者)에게 지급하고 그 토지(土地) 등을 매수(買受)할 수 있다.

② 제1항의 규정(規定)은 취득일(取得日)부터 5년을 경과하여도 취득한 토지(土地) 등의 전부를 공공사업(公共事業)에 이용하지 아니하였을 때에 이를 준용(準用)하며 이 경우의 환매권(還買權)은 취득일(取得日)부터 6년 이내에 이를 행사하여야 한다.

③~⑤ 생략

토지수용법(土地收用法) 제71조(환매권(還買權)) ① 사업인정(事業認定) 후 협의취득일(協議取得日) 또는 수용일(收用日)로부터 10년 이내에 사업(事業)의 폐지(廢止)·변경(變更) 기타의 사유로 인하여 수용(收用)한 토지(土地)의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때에는 그 협의취득일(協議取得日) 또는 수용(收用) 당시의 토지소유자(土地所有者) 또는 그 포괄승계인(包括承繼人)(이하 “환매권자(還買權者)”라 한다)은 그 필요 없게 된 때로부터 1년, 그 협의취득일(協議取得日) 또는 수용일(收用日)로부터 10년 이내에 당해 토지(土地) 및 토지(土地)에 관한 소유권(所有權) 이외의 권리(權利)에 대하여 지급받은 보상금(補償金)에 상당한 금액을 기업자(起業者)에게 지급하고 그 토지(土地)를 환매(換買)할 수 있다.

② 제1항의 규정(規定)은 사업인정(事業認定) 후 협의취득일(協議取得日) 또는 수용일(收用日)로부터 5년을 경과하여도 수용(收用)한 토지(土地)의 전부를 사업(事業)에 이용하지 아니하였을 때에 이를 준용(準用)한다.

③~⑦ 생략

【참조 판례】

1992.4.14. 선고, 90헌마145 결정

1992.6.26. 선고, 89헌마272 및 89헌마132 결정

【주 문】

이 사건 심판청구를 각하한다.

【이 유】

1. 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 청구인들은 현재 대한민국의 소유로 되어 있는 별지목록에 적은 토지(이하 “이 사건 토지”라 한다)의 원소유자들이다. 피청구인은 1980.1.29. 서울특별시 고시 제28호로서 이 사건 토지를 포함한 서울특별시 서초구 ○○동 967 일대의 토지 77필지 합계 32,245.2평에 대하여 공용의 청사 및 도로에 관한 도시계획시설결정을 고시하였고, 1981.3.10. 서울특별시 고시 제67호로서 위 시설의 설치를 위한 도시계획사업의 실시계획을 인가·고시하였다. 또한 피청구인은 이 사건 토지를 1981.4.3.부터 같은 해 7.14.까지 사이에, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 “특례법”이라 한다)에 의하여 취득하거나 토지수용법(이하 “수용법”이라 한다)에 의하여 수용하고, 그에 따르는 등기이전절차를 마쳤다.

나. 그 후 피청구인은 1985.12.2.경 위 32,245.2평의 토지 중 일부인 2,317.5평의 토지 위에 서울특별시 산하 서초경찰서의 청사를 신축한 채로 나머지 땅에 대한 사업의 시행을 미루어 오다가, 1988.2.22.경 서울특별시 청사 등의 이전계획을 완전 백지화한다고 발표하였고, 1989.3.7. 위 32,245.2평의 토지 중 일부인 28,800.2평을 청구의 대한민국의 소유인 서울특별시 중구 서소문동 37 외 3필지에 있는 대법원 및 대검찰청 청사의 대지 및 건물과 교환하는 계약을 체결하고, 그에 따르는 등기이전절차를 마쳤다. 한편 피청구인은 1990.8.27. 서울특별시 고시 제285호 및 제286호로서 종래의 서울특별시 청사 등을 건립하기 위한 사업(사업시행자 서울특별시장)

을 대법원 청사 및 대검찰청 청사를 건립하기 위한 사업(사업시행자 법원행정처장 및 법무부장관)으로 변경하는 도시계획사업의 실시계획을 인가·고시하였다.

다. 청구인들을 포함한 위 토지의 원소유자들은 1986.3.24.부터 1989.11.25.까지 사이에 여러 차례에 걸쳐 피청구인에게 토지의 환매에 관련한 진정을 하다가, 1988.7.7.부터 1990.3.7.까지 사이에 3차례에 걸쳐 청구의 서울특별시를 상대로 환매권 행사를 원인으로 한 소유권이전등기절차의 이행을 구하는 민사소송을 제기하였다. 위 민사소송사건에서 청구인들은 제1심에서 모두 패소하고, 청구인들의 일부는 서울고등법원 및 대법원에 차례로 항소 및 상고를 제기하였으나, 최종적으로 대법원에서 1994.1.25. 상고기각의 판결이 선고되어 종당에 청구인들의 패소로 확정되었다. 한편 청구인들은 위 민사소송사건이 항소심에 계속 중인 1992.11.30. 헌법재판소에 이 사건 심판청구를 하였다.

2. 이 사건에서 청구인들이 주장하는 청구이유의 요지는 다음과 같다.

가. 특례법 제9조 제2항에 의하면, 특례법에 의한 토지 등의 취득 일로부터 5년을 경과하여도 취득한 토지 등의 전부를 공공사업에 이용하지 아니하였을 때에는 취득당시의 토지소유자 등은 토지 등에 대하여 지급한 보상금의 상당금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지 등을 매수할 수 있는 이른바 환매권을 취득한다고 규정하고 있다. 또한 수용법 제71조 제2항에도 같은 취지의 규정을 두고 있다.

그런데 피청구인은 청구인들로부터 이 사건 토지를 취득 또는 수

용한 때로부터 5년이 경과하도록, 그 토지의 전부를 그 원인이 되는 목적사업인 서울특별시 청사 등의 건립용지로 이용하지 아니하고 방치하였으므로, 그 취득 또는 수용당시의 토지소유자들인 청구인들은 특별법 제9조 제2항 또는 수용법 제71조 제2항에 의한 환매권을 취득하였다.

나. 또한 특별법 제9조 제1항에 의하면, 토지 등의 취득일로부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때에는 취득 당시의 토지소유자 등은 필요없게 된 때로부터 1년 또는 취득일로부터 10년 이내에 토지 등에 대하여 지급한 보상금의 상당금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지 등을 매수할 수 있는 이른바 환매권을 취득한다고 규정하고 있다. 또한 수용법 제71조 제1항에도 같은 취지의 규정을 두고 있다.

그런데 피청구인은 1988.2.22.경 서울특별시 청사 등의 이전계획을 완전 백지화한다고 발표하였고, 1989.3.7.에는 이 사건 토지를 청구외 대한민국 소유인 대법원 및 대검찰청 청사의 대지 및 건물과 교환하는 계약을 체결하였다. 이러한 일련의 조치는 특별법 제9조 제1항 및 수용법 제71조 제1항에서 말하는 사업의 폐지 또는 변경에 해당한다고 보아야 할 것이므로, 청구인들은 위 법률조항에 의하여서도 환매권을 취득하였다.

다. 청구인들은 위와 같은 경위로 이 사건 토지에 대한 환매권을 취득하였으므로, 1986.3.31.부터 1992.11.15.까지 사이에 피청구인에게 여러차례에 걸쳐 위 환매권에 기하여 이 사건 토지를 환매하여 줄 것을 요구하였으나, 피청구인은 이 사건 토지에 대한 청구인

들의 환매권이 발생하지 아니하였다는 이유로 환매를 거부하고 있다.

그렇다면 피청구인의 위와 같은 환매거부행위는 공권력의 행사에 해당하고, 청구인들은 그로 말미암아 헌법 제23조에 의하여 보장되는 기본권으로서의 재산권을 침해받았다. 따라서 청구인들은 피청구인의 위 환매거부행위에 대한 위헌확인을 구한다.

3. 먼저 이 사건 심판청구의 적법 여부에 관하여 살펴본다.

가. 헌법소원의 심판청구가 적법하게 되려면 그 대상이 되는 공권력의 행사 또는 불행사가 존재하여야 하고, 그러한 공권력의 행사 또는 불행사가 존재하지 아니하는 경우에는 그 심판청구를 부적법한 것으로 보아 각하하여야 한다는 것이 우리 재판소의 확립된 판례이다(헌재 1992.4.14. 선고, 90헌마145 결정; 1992.6.26. 선고, 89헌마272 및 89헌마132 각 결정 참조).

이 사건의 경우, 청구인들은 그 동안 여러 차례에 걸쳐 피청구인에게 이 사건 토지를 환매하여 줄 것을 요구하였으나 피청구인이 이를 거부하였다고 주장하고, 그 청구취지로서 “이 사건 부동산에 관하여 피청구인의 청구인들에 대한 환매거부행위는 위헌임을 확인한다”라는 심판을 구하고 있다. 이에 대하여 피청구인은 행정청의 지위에서 청구인들이 주장하는 것과 같은 공권력의 행사로서의 환매거부행위를 한 사실은 없고, 다만, 순수한 사법적(私法的) 분쟁에서 청구의 서울특별시가 청구인들의 환매권 행사를 부인하였을 뿐이라고 주장하고 있다.

결국 이 사건에서는 청구인들이 주장하는 이른바 “환매거부행위” 또는 이와 유사한 공권력의 행사가 존재하느냐 여부가 문제된다.

그러나 청구인들의 주장 자체에 의하더라도, 청구인들은 피청구인이 청구인들의 환매요구에 계속 불응하여 환매를 거부하고 있다고 주장할 뿐, 피청구인의 환매거부행위라고 할 수 있는 어떤 구체적 행위를 특정하고 있지 아니하다. 기록에 의하면, 청구인들은 그 동안 여러 차례에 걸쳐 환매권의 존재 확인 또는 환매권의 발생을 전제로 한 등기이전등을 구하는 청원서, 진정서 기타 민원서류를 피청구인에게 제출하였고, 피청구인은 이에 대하여 청구인들이 주장하는 환매권이 발생하지 아니하였다는 취지의 회신문서를 청구인들에게 보낸 사실 및 청구인들을 포함한 토지의 원 소유자들이 청구외 서울특별시를 상대로 이 사건 토지에 대하여 환매권 행사를 원인으로 한 소유권이전등기청구소송을 제기하였으나, 종당에 패소한 사실을 인정할 수 있다. 그 밖에는 기록을 아무리 살펴보아도 피청구인이 청구인들에 대하여 구체적으로 공권력의 행사에 해당하는 이른바 환매거부행위 또는 이와 유사한 행위를 하였다고 볼만한 근거가 발견되지 아니한다. 그렇다면 청구인들이 이 사건에서 심판의 대상으로 삼고 있는 “환매거부행위”라는 공권력의 행사가 존재한다고 인정하기는 어렵다.

나. 피청구인이 청구인들에게 환매권의 발생을 부인하는 취지로 민원에 대한 회신문서를 발송하고, 민사소송절차에서 응소행위를 한 것이 공권력의 행사로서의 환부거부행위에 해당할 여지가 있는지에 관하여 살펴본다. 특례법 제9조에 의한 환매권의 행사는 환매기간 내에 환매의 요건이 발생하면 환매권자가 환매대금을 지급하고 일방적으로 환매의 의사표시를 함으로써, 사업시행자의 의사 여하에 관계없이 성립한다고 보아야 하고, 이러한 법리는 수용법 제

71조에 의한 환매의 경우에도 동일하게 해석하여야 할 것이다. 또한 공공용지로 협의취득한 토지에 대한 원소유자들의 환매요구에 대하여 행정청이 이를 거부하는 결정을 하였더라도 그로 인하여 원소유자들의 권리나 법적 이익에 어떤 영향을 주는 것은 아니다.

그렇다면 청구인들이 주장하는 환매권의 행사는 그것이 특례법 제9조에 의한 것이든, 수용법 제71조에 의한 것이든, 환매권자의 일방적 의사표시만으로 성립하는 것이지, 상대방인 사업시행자 또는 기업자(起業者)의 동의를 얻어야 하거나 그 의사 여하에 따라 그 효과가 좌우되는 것은 아니다. 따라서 이 사건의 경우 피청구인이 설사 청구인들의 환매권 행사를 부인하는 어떤 의사표시를 하였더라도, 이는 환매권의 발생 여부 또는 그 행사의 가부에 관한 사법관계(私法關係)의 다툼을 둘러싸고 사전에 피청구인의 의견을 밝히고, 그 다툼의 연장인 민사소송절차에서 상대방의 주장을 부인한 것에 불과하므로, 그것을 가리켜 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력의 행사라고 볼 수는 없다. 결국 청구인들이 주장하는 환매거부행위 또는 이와 유사한 공권력의 행사 자체가 존재하지 아니하므로, 이 사건 심판청구는 부적법하다고 할 수 밖에 없다.

4. 이상과 같은 이유로, 이 사건 심판청구는 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력의 행사가 존재하지 아니함에도 불구하고, 그러한 공권력의 행사가 존재함을 전제로 헌법소원을 제기한 부적법한 심판청구이므로 이를 각하하기로 하여, 관여재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

1994. 2. 24.

재판장	재판관 조규광
	재판관 변정수
	재판관 김진우
	재판관 한병채
	재판관 최광률
	재판관 김양균
	재판관 김문희
	재판관 황도연
	재판관 이재화