

토지수용법 제75조의2 제1항 등 위헌 소원

(1996. 8. 29. 93헌바63, 95헌바8(병합) 전원재판부)

[판례집 8권2집, 63~73]

【판시 사항】

토지수용법(土地收用法) 제75조의2 제1항이 헌법(憲法)에 위배되는지 여부

【결정 요지】

가. 일반적으로 행정소송에 관한 절차를 어떻게 구성할 것인가, 특히 제소기간을 얼마동안으로 할 것인가는 기본적으로 입법형성권을 가진 입법권자가 결정할 사항으로, 재판청구권 제한의 한계를 벗어난 예외적인 경우가 아니면, 구체적인 적용대상 법률관계의 성질상 이를 조속히 확정할 합리적인 필요가 있는지의 여부에 따라 상당한 범위 안에서 입법권자의 재량범위가 폭넓게 허용되어야 한다.

나. 토지수용법(土地收用法) 제75조의2 제1항은 토지수용 재결에 대한 이의신청이 있어 중앙토지수용위원회가 이의재결을 한 경우 다시 이에 대한 불복을 하려면, 재결서가 송달된 날로부터 1월 이내에 행정소송을 제기하여야 하도록 규정함으로써, 제소기간을 행정소송법 상의 제소기간 60일보다 짧게 규정하고 있다. 그러나, 토지수용에 관련된 공익사업은 국민경제에 중대한 영향을 미치는 경우가 대부분이므로 수용할 토지의 구역이나 손실보상을 둘러싼 분쟁 등 토지수용에 관한 법률관계를 신속하게 확정하는 것이 공익사업을 신속·원활하게 수행하기 위하여 매우 요긴하다. 또한 토지수용절차는 사업시행자가 토지수용에 따른 보상문제 등에 관하여 미리 소유자 등과 충분한 협의를 거치고, 그 뒤에 수용재결, 이의신청, 이의재결 등의 사전구제절차를 거치도록 되어 있어 이미 오랜 시간에 걸쳐 보상 등이 적정한지에 관하여 서로 다투어

은 당사자로서는 재결의 의미와 이에 대하여 불복할 것인지 여부에 관하여 생각할 충분한 시간이 주어진 바이므로 중앙토지수용위원회의 재결에 대하여 행정소송을 제기할 것인지 여부의 결정이나 제소에 따른 준비에 많은 시간이 필요한 경우가 아닌 점에 비추어 볼 때 위 제소기간 1개월은 결코 그 기간이 지나치게 짧아 국민의 재판청구권 행사를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 한다고 말할 수 없다.

다. 토지수용법이 행정소송의 제소기간에 관하여 일반법인 행정소송법을 배제하고 그보다 짧은 제소기간을 규정함으로써 국민이 착오를 일으켜 제소기간을 놓치는 사례가 있을 수 있으나, 이러한 사태는 특별법에서 일반법과 다른 규정을 두는 경우에 언제나 발생할 가능성이 있는 것이며, 그 이유만으로 그 규정이 헌법에 위반되는 것으로 볼 수 없다.

재판관 조승형의 주문표시에 관한 별개의견(別個意見)

이 사건의 경우는 국민이 위헌이라고 주장하여 심판을 청구하는 것이므로 그 뜻을 받아들일 수 없는 결론 즉 합헌이라면 굳이 아무런 실효도 없이 국민이 청구한 바도 없는 “합헌”임을 주문에 표시할 필요가 없고, “심판청구를 기각한다”로 주문을 표시함이 옳다.

- 청 구 인 1. 이 ○ 환
 대리인 변호사 이 은 기
2. 최 ○ 식
 대리인 변호사 김 성 만

관련사건 서울고등법원 93구20513 토지수용재결처분
취소등(93헌바63)

 서울고등법원 94구29890 토지수용이의재결
처분취소등(95헌바8)

【심판대상조문】

토지수용법(土地收用法) 제75조의2 제1항(이의신청에 대한 재결의 효력) ① 이의신청의 재결

에 대하여 불복이 있을 때에는 재결서가 송달된 날로부터 1월 이내에 행정소송을 제기할 수 있다. 다만, 기업자는 행정소송을 제기하기 전에 제75조 제1항의 규정에 의하여 이의신청에 대한 재결에서 정한 보상금을 공탁하여야 한다. 이 경우, 토지소송자 등은 공탁된 보상금을 소송종결시까지 수령할 수 없다.

②~④

【참조 조문】

헌법(憲法) 제11조 제1항, 제27조

【참조 판례】

1992.7.23. 선고, 90헌바, 92헌바2·25(병합) 결정

【주 문】

토지수용법 제75조의2 제1항은 헌법에 위반되지 아니한다.

【이 유】

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 93헌바63 사건

청구인 이○환은 한국토지개발공사가 사업시행자인 안양·평촌 택지개발사업지구 내에 편입된 안양시 ○○동 618의 1,2 전 5,678㎡ 중 2분의 1 지분의 소유자이다. 중앙토지수용위원회는 위 토지를 수용하고자 하여 토지수용에 관한 협의를 하였으나 협의가 이루어지지 아니하자 1992. 9. 18. 그 토지에 대한 수용 재결처분을 하였고, 청구인 이○환은 이에 이의신청을 제기하였다.

중앙토지수용위원회가 1993. 5. 27. 이의신청에 대한 재결을 하였는데, 청구인은 그 재결서를 송달받은 날인 1993. 6. 13.로부터 1월

이 이미 경과한 이후인 1993. 8. 9.에 이르러서야 서울고등법원 93구20513 토지수용재결처분취소 등 청구소송을 제기하는 한편, 토지수용법(1991. 12. 31. 법률 제4483호) 제75조의2 제1항 본문이 위 청구인의 헌법상 평등권, 재판청구권을 침해하여 위헌이라고 주장하면서 서울고등법원 93부798 위헌법률심판제청신청을 하였다.

서울고등법원은 1993. 12. 3. 토지수용재결처분취소 등 청구사건에 관하여 제소기간이 도과되었다는 이유로 소를 각하하는 한편, 같은 날 위헌법률심판제청신청을 기각하였다. 청구인은 1993. 12. 14. 이 사건(93헌바63) 헌법소원심판청구를 하였다.

(2) 95헌바8 사건

청구인 최○식은 서울특별시가 사업시행자인 택지개발사업지구 내에 편입된 서울 강서구 방화동 110 전 708㎡, 같은 동 111의 2 전 206㎡의 소유자이다. 서울특별시는 위 토지를 수용하고자 협의를 하였으나 협의가 이루어지지 아니하자 1992. 12. 31. 그 토지에 대한 수용재결처분을 하였고, 청구인 최○식은 이에 이의신청을 제기하였다.

중앙토지수용위원회가 1994. 8. 1. 이의신청에 대한 재결을 하였는데, 청구인은 그 재결서를 송달받은 날인 1994. 8. 9.로부터 1월이 이미 경과한 이후인 1994. 9. 27.에 이르러서야 서울고등법원 94구29890 토지수용이의재결처분취소등 청구소송을 제기하는 한편, 토지수용법(1991. 12. 31. 법률 제4483호) 제75조의2 제1항 본문이 위 청구인의 헌법상 평등권, 재판청구권을 침해하여 위헌이라고 주장하면서 서울고등법원 95부153 위헌법률심판제청신청을 하였다.

서울고등법원은 1995. 3. 3. 토지수용재결처분취소 등 청구사건에

관하여 제소기간이 도과되었다는 이유로 소를 각하 하는 한편, 같은 날 위헌법률심판제청신청을 기각하였다. 청구인은 1995. 3. 10. 이 사건(95헌바8) 헌법소원심판청구를 하였다.

나. 심판의 대상

이 사건 심판의 대상은 토지수용법 제75조의 2 제1항 본문(이하 이 사건 법률조항이라 한다)이 헌법에 위반된 것인지 여부이고, 제75조의 2의 내용은 다음과 같다.

토지수용법 제75조의 2 (이의신청에 대한 재결의 효력)

① 이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때에는 재결서가 송달된 날로부터 1월 이내에 행정소송을 제기할 수 있다. 다만, 기업자는 행정소송을 제기하기 전에 제75조 제1항의 규정에 의하여 이의신청에 대한 재결에서 정한 보상금을 공탁하여야 한다. 이 경우 토지소유자 등은 공탁된 보상금을 소송종결시까지 수령할 수 없다.

② 제1항의 규정에 의하여 제기하고자 하는 행정소송이 보상금의 증감에 관한 소송인 때에는, 당해 소송을 제기하는 자가 토지소유자 또는 관계인인 경우에는 재결청 외에 기업자를, 기업자인 경우에는 재결청 외에 토지소유자 또는 관계인을 각각 피고로 한다.

③ 제1항의 기간 내에 소송이 제기되지 아니하거나 기타 사유로 제75조의 규정에 의한 이의신청에 대한 재결이 확정되었을 때에는 민사소송법상의 확정판결이 있는 것으로 보며 재결정본은 집행력있는 판결정본과 동일한 효력을 가진다.

④ 이의신청에 대한 재결이 확정된 때에는 토지소유자·관계인 또는 기업자는 관할 토지수용위원회에 대하여 재결확정증명서를

청구할 수 있다.

2. 당사자의 주장과 이해관계인의 의견

가. 청구인의 주장

이 사건 법률조항이 토지수용법상 이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때에는 재결서가 송달된 날로부터 1월 이내에 행정소송을 제기하여야 하도록 규정한 것은 행정소송 제기기간을 너무 단기간으로 규정함으로써 국민의 재판청구권을 침해한 것이다.

행정소송에 관한 일반적 절차를 규정한 행정소송법 제20조 제1항에 의하면 행정심판의 재결을 거쳐 제기하는 행정소송은 그 재결서의 정본을 송달받은 날로부터 60일 이내에 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 조세, 인사, 건축, 노동 등 다른 법률 분야에서는 제소기간을 최소한 60일 이상으로 연장하고 있는 것과 비교해 볼 때 균형이 맞지 않는다.

제소기간을 1월로 단축한다고 하여 토지수용과 관련한 공공사업의 공익성, 신속성을 얼마나 확보할 수 있을 것인지 의문이다. 따라서 굳이 토지수용법에서 제소기간을 1월로 단축하고 있는 것은 토지의 수용으로 말미암아 재산권을 침해받은 자에 대한 헌법상 보장된 기본권인 국민의 재판청구권을 합리적인 이유없이 차별하여 제한한 것이다.

물론 행정소송법 제8조에 의하면 행정소송에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 규정을 적용하도록 하고 있고, 토지수용법의 규정이 행정소송법에 우선하여 적용되는 것은 사실이지만 국민의 권리구제적 측면에서 볼 때 행정소송법의 위법률조항은 다른 법률에서 제소기간을 더 길게 규정한 때를 대비하여 둔 규

정으로 한정 해석하여야 마땅하다.

나. 법원의 기각결정 이유

토지수용법 제75조의 2 제1항 본문이 이의재결에 대한 행정소송 제소기간을 그 일반법인 행정소송법 제20조 제1항의 행정소송 제소기간인 60일보다 짧게 규정한 것은 토지수용과 관련한 공공사업을 신속히 수행하여야 할 특수성과 전문성을 살리기 위한 필요 때문에 그렇게 된 것으로 이해되므로, 이를 국민의 재산권보장에 관한 헌법 제23조, 재판청구권의 보장에 관한 헌법 제27조나 그 밖의 헌법규정에 어긋나는 위헌규정이라 할 수 없다(서울고등법원 1993. 12. 3.자, 93부798 결정 ; 1995. 3. 3.자, 95부153 결정).

다. 중앙토지수용위원회·한국토지개발공사·건설부장관·서울특별시장의 의견

토지수용법은 토지수용에 따르는 보상을 신속하게 확정된 뒤 공익사업을 신속·원활하게 추진할 수 있도록 지원하기 위하여 특별히 행정소송의 제소기간을 30일로 규정한 것이다.

행정소송의 제소기간을 행정소송법 제20조 제1항에서 규정한 60일 또는 그 이상의 기간으로 하여야 한다거나 그 보다 단축하여서는 아니된다는 근거가 없다. 이 사건 법률조항이 정한 1개월은 토지수용에 관한 재결서를 송달받은 후 행정소송을 제기하는데 하등의 지장이 없는 충분한 기간이므로 헌법상 보장된 국민의 재판청구권을 침해하는 것이 아니다.

또한 이 사건 법률조항이 정한 제소기간에 관한 규정은 모든 국민에게 다같이 적용되므로 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

3. 판 단

가. 행정소송법 제20조 제1항에 의하면, 행정심판의 재결을 거쳐 행정소송을 제기하는 경우에는 그 재결서의 정본의 송달을 받은 날로부터 60일 이내에 소를 제기하도록 규정하고 있다. 그런데 이 사건 법률조항에 의하면, 토지수용재결에 대한 이의신청이 있어 중앙토지수용위원회가 이의재결을 한 경우 다시 이에 대한 불복을 하려면, 재결서가 송달된 날로부터 1월 이내에 행정소송을 제기하여야 하도록 규정함으로써, 제소기간을 행정소송법상의 제소기간 60일보다 짧게 규정하고 있다.

일반적으로 행정소송에 관한 절차를 어떻게 구성할 것인가, 특히 제소기간을 얼마동안으로 할 것인가는 기본적으로 입법형성권을 가진 입법권자가 결정할 사항이다. 물론 이러한 입법재량도 헌법상 보장된 기본권인 재판청구권의 본질적 내용을 침해하거나 비례의 원칙에 어긋나는 것이어서는 아니된다. 이러한 경우로는 예컨대, 법률관계의 조속한 확정의 필요가 인정되는 경우에 있어서도, 그 제소기간을 너무 짧게 정하여 소를 제기하는 것이 사실상 불가능하거나 매우 어렵게 되는 경우라든가, 제소기간은 소송을 제기하기에 상당한 기간을 두고 있다고 하더라도, 기간을 계산함에 있어서 그 기산일을 누구나 쉽사리 이해할 수 있도록 명확하게 규정하지 아니하고, 법률전문가로서도 혼란을 일으킬 정도로 불명확하고 모호하게 규정한 경우(헌법재판소 1992. 7. 23. 선고, 90헌바2, 92헌바2, 92헌바25 병합결정 참조)가 그 예이다.

따라서 위의 예에서 본 경우와 같은 재판청구권 제한의 한계를 벗어난 예외적인 경우가 아니면, 제소기간의 제한은 비록 재판청구

권에 관한 직접적인 제한인 것이 분명하지만, 구체적인 적용대상 법률관계의 성질에 따라 그 법률관계를 조속히 확정할 합리적인 필요가 있는지의 여부에 따라 상당한 범위안에서 입법권자의 재량범위가 폭넓게 허용되어야 한다.

나. 토지수용에 대하여 불복이 있는 경우, 행정소송에 의하여 토지소유자가 그 토지에 관한 재산권을 회복할 가능성이 남아 있는 동안에는 공익사업은 더 이상 진행될 수 없으며 중단된 채로 남아 있을 수 밖에 없다. 그러나 토지수용에 관련된 공익사업은 국민경제에 중대한 영향을 미치는 경우가 대부분이므로 수용할 토지의 구역이나 손실보상을 둘러싼 분쟁 등 토지수용에 관한 법률관계를 신속하게 확정하는 것이 공익사업을 신속·원활하게 수행하기 위하여 매우 요긴하다. 이 사건 법률조항이 이의재결에 대한 행정소송의 제소기간을 1개월로 규정하게 된 입법목적은 바로 여기에 있고, 따라서 이러한 입법목적은 정당하다.

토지수용절차는 사업시행자가 토지수용에 따른 보상문제 등에 관하여 미리 소유자 등과 충분한 협의를 거치고, 그 뒤에 수용재결, 이의신청, 이의재결 등의 사전구제절차를 거치도록 되어 있다. 따라서 이미 오랜 시간에 걸쳐 보상 등이 적정한 지에 관하여 서로 다투어 온 당사자로서는 재결의 의미와 이에 대하여 불복할 것인지 여부에 관하여 생각할 충분한 시간이 주어진 바이므로 중앙토지수용위원회의 재결에 대하여 행정소송을 제기할 것인지 여부의 결정이나 제소에 따른 준비에 많은 시간이 필요한 경우가 아니다. 이러한 점에 비추어 볼 때 이 사건 법률조항이 정한 제소기간 1개월은 결코 그 기간이 지나치게 짧아 국민의 재판청구권 행사를 불가능하

게 하거나 현저히 곤란하게 한다고 말할 수 없다.

다. 물론 행정소송의 제소기간에 관하여 일반법인 행정소송법을 배제하고 그보다 짧은 제소기간을 토지수용법에 규정함으로써(물론, 행정소송법 제8조를 행정소송법상의 제소기간보다 긴 제소기간을 둘 때만을 염두에 둔 규정으로 볼 수 없다) 국민이 착오를 일으켜 제소기간을 놓치는 바람에 행정소송을 제기하지 못하게 되는 사례가 있을 수 있다. 그러나 이러한 사태는 특별법에서 일반법과 다른 규정을 두는 경우에는 언제나 발생할 가능성이 있는 것이며, 그러한 이유만으로 그 규정이 헌법에 위반되는 것으로 볼 수 없다.

최근 행정심판법, 행정소송법을 제정·개정하고 개별행정법규를 정비하면서, 불복절차를 거의 통일시키고 있는데도 불구하고, 이 사건 법률조항을 종전과 같이 그대로 두고 있는 것은 바로 다른 행정절차와 달리 토지수용에 따른 분쟁을 되도록 빨리 확정하고자 하는 입법자의 뜻이 반영된 것이라 할 것으로서 이를 탓하여 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

4. 결 론

그러므로 토지수용법 제175조의 2 제1항은 헌법에 위반되지 아니하므로 주문과 같이 결정한다.

이 결정은 재판관 조승형의 주문표시에 대한 별개의견이 있는 외에는 나머지 관여재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

5. 재판관 조승형의 별개의견

나는 주문표시중 "토지수용법(……) 제75조의 2 제1항은 헌법에 위반되지 아니한다"는 "심판청구를 기각한다"로 함이 상당하다고 생각한다.

그 이유는 우리재판소가 1995. 10. 26. 선고한 92헌바45 군형법 제75조 제1항 제1호 위헌소원, 93헌바62 구주택건설촉진법 제52조 제1항 제3호 등 위헌소원, 94헌바7,8(병합) 구조세감면규제법 제62조 제3항 위헌소원, 95헌바22 징발재산정리에관한특별조치법 제20조 제1항 위헌소원, 94헌바28 소액사건심판법 제3조 위헌소원의 각 사건 결정시에 주문표시에 관한 별개의 견에서 상세하게 설명한 바와 같이, 헌법재판소법 제75조 제7항, 제47조 소정의 기속력이 인정되지 아니하는 합헌결정을 굳이 할 필요가 없으며, 이 사건의 경우는 국민이 위헌이라고 주장하여 심판을 청구하는 것이므로 그 뜻을 받아 들일 수 없는 결론 즉 합헌이라면 굳이 아무런 실효도 없이 국민이 청구한 바도 없는 "합헌"임을 주문에 표시할 필요가 없기 때문이다.

1996. 8. 29.

재판장	재판관 김용준
주심	재판관 김문희
	재판관 황도연
	재판관 이재화
	재판관 조승형
	재판관 정경식
	재판관 고중석
	재판관 신창언