

공공용지의취득및손실보상에관한특례법
제1조 등 위헌소원
(1995. 2. 23. 93헌바30)

【판시사항】

재판의 전제성을 부인한 구체적 사례

【결정요지】

토지구획정리사업법(土地區劃整理事業法)에 의한 환지처분(換地處分)에 의하여 토지구획정리사업자(土地區劃整理事業者)가 토지를 취득한 것은 공공용지(公共用地)의취득(取得)및손실보상(損失補償)에관한 특례법(特例法) 제2조 제4호 소정의 “토지 등의 취득”에 해당하지 않으므로, 사업자가 토지구획정리사업(土地區劃整理事業)으로 원래의 토지에서 확보된 토지를 사업목적에 사용하지 아니하고 타에 매각하면서 원래의 토지 소유자에게 통지하지 아니하여 환매권(還買權)을 행사할 기회를 상실하게 하였다는 이유로 원래의 토지 소유자가 사업자를 상대로 제기한 손해배상청구사건(損害賠償請求事件)에서 환매권(還買權)의 대상과 행사기간 등을 규정한 위 특례법(特例法) 제1조, 제9조 및 부칙의 위헌여부는 위 소송사건의 재판의 전제가 되지 않는다.

【심판대상조문】

공공용지(公共用地)의취득(取得)및손실보상(損失補償)에 관한특례법(特例法) 제1조, 제9조, 부칙

【참조조문】

헌법재판소법(憲法裁判所法) 제68조 제2항
공공용지(公共用地)의취득(取得)및손실보상(損失補償)에 관한특례법(特例法) 제2조 제4호

【당사자】

청 구 인 김 ○ 용 외6인
청구인들의 대리인 변
호 사 김 경 철
관련소송사건 대법원 91다43480 손해배
상 (기)

【주 문】

이 사건 심판청구를 각하한다.

【이 유】

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 청구인들은 1978. 7. 22. 사망한 소외 망 김○식의 재산상속인이고, 위 김○식은 광주시 서구 ○○동 498의 1 담 799평과 같은 동 495의 2 대 85평 도합 884평을 소유하고 있었는데, 광주시는 1968. 11. 20. 건설부장관으로부터 위 김○식의 토지 884평을 포함한 그 일대의 토지에 관하여 광주도시계획 제3지구 토지구획정리사업 시행인가를 받아 동 사업을 시행하였다. 이리하여 위 김○식의 토지 중 498의 1 담 799평은 원지환지되고 495의 2 대 85평은 비환지

되었지만, 각 토지는 지번이 649의 6으로 바뀌면서 대 446.3평으로 되어 위 김○식에게 환지되고, 위 토지구획정리사업은 1971. 12. 11. 완료되어 광주시는 1972. 1. 20. 위 김○식의 토지 중 확보된 부분 437.7평을 포함한 그 주위의 토지를 도로(道路) 및 농성광장부지 등으로 지목을 변경하고, 671의 2 도로(道路) 21,052.4평을 환지취득하여 그 소유권이전등기를 경료하였다.

(2) 그런데 광주시는 위와 같은 토지구획정리사업에 의하여 환지취득한 위 토지 21,052.4평을 1988. 9. 경부터 같은 해 11.경까지 사이에 잡종지 등으로 여러 필지로 분할한 후, 그중 일부를 타에 매각처분하였다.

(3) 이리하여 청구인들은, 광주시는 도로 및 공원조성의 목적으로 위 토지구획정리사업을 실시하여 위 김○식 소유의 원래의 토지에서 확보된 토지 433.7평을 공공용지의취득및손실보상에 관한특례법(1990. 1. 13. 법률 제4206호로 개정되기 전의 법; 이하에서는 “특례법”이라 한다) 제2조 제2항 소정의 공공사업을 위하여 취득하였고, 광주시가 17년간 위 사업의 목적인 공원조성을 하지 않다가 1988. 12. 경 위 확보된 토지를 매각하게 되었으면 이는 특례법 제9조 소정의 사업이 폐지된 경우에 해당하므로 위 김○식의 재산상속인인 청구인들은 위 토지에 대한 환매권을 취득하였고, 광주시는 지체없이 청구인들에게 그 통지를 하여 환매권을 행사할 기회를 주었어야 하는데도 이를 통지하지 아니하여 청구인들이 위 토지를 환매할 기회를 상실하였다고 주장하면서, 광주지방법원 89가합6459호로 광주시를 피고로 하여 그로 인한 손해배상을 청구하였다.

(4) 광주지방법원이 위 소송에서 청구인들에게는 환매권이 인정되지 아니한다는 이유로 청구를 기각하자 청구인들은 광주고등법원 91나 1621호로 항소를 하였지만 역시 같은 이유로 항소가 기각되어 대법원에 91다43480호로 상고한 다음 특례법 제1조, 제9조 및 부칙이 청구인들에게 환매권을 인정하지 아니하는 것은 헌법에 위반된다는 주장을 하면서 위 법조문에 대하여 위헌심판제청신청을 하였으나 1993. 6. 29. 기각되자, 청구인들은 헌법재판소법 제68조 제2항에 의하여 같은 해 7. 7. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 한편 대법원은 같은 해 6. 29. 청구인들의 위 상고를 기각하였다.

나. 심판의 대상

그러므로 이 사건 심판의 대상은 특례법 제1조, 제

9조 및 부칙이고, 그 내용은 다음과 같다.

제1조(목적) 이 법은 공공사업에 필요한 토지 등의 협의에 의한 취득 또는 사용과 이에 따르는 손실보상에 관한 기준과 방법을 정함으로써 공공사업의 원활한 수행과 손실보상의 적정을 기함을 목적으로 한다.

제9조(환매권) ① 토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지등의 전부 또는 일부가 필요없게 되었을 때에는 취득당시의 토지 등의 소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 한다)은 필요없게 된 때로부터 1년 또는 취득일부터 10년 이내에 토지 등에 대하여 지급한 보상금의 상당금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지 등을 매수할 수 있다.

② 제1항의 규정은 취득일부터 5년을 경과하여도 취득한 토지 등의 전부를 공공사업에 이용하지 아니하였을 때에 이를 준용하며 이 경우의 환매권은 취득일부터 6년 이내에 이를 행사하여야 한다.

③ 토지 등의 가격이 취득당시에 비하여 현저히 변경되었을 때에 사업시행자 또는 환매권자는 그 금액에 대하여 협의를 하여야 하며 그 협의가 성립되지 아니할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 토지 등의 소재지를 관할하는 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

④ 이 조에 의한 환매권은 부동산등기법이 정하는 바에 의하여 등기가 되었을 때에는 제3자에게 대항할 수 있다.

⑤ 토지수용법 제72조의 규정은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 환매권에 대하여 이를 준용한다.

부 칙

① (시행일) 이 법은 공포후 6월이 경과된 날로부터 시행한다.

② (경과조치) 이 법 시행일 이전에 실시한 공공사업에 있어 제5조 및 제6조에 해당된 토지등으로서 보상금을 지급하지 아니하였거나 토지등의 취득을 하지 못한 것에 대하여는 이 법 시행일로부터 1년 이내에 사업시행자는 제5조 및 제6조에 규정된 조치를 하여야 한다. 이 경우 이전등기에 필요한 서류의 발급에 관하여는 제10조의 규정을 준용한다.

2. 청구인들의 주장과 이해관계기관의 의견 요지
가. 청구인들의 주장

(1) 특례법 제1조가 특례법의 적용범위(특히 환매권의 대상)를 공공사업상 필요한 토지의 협의에 의한 취득 또는 사용의 경우로 한정하면서, 국가 또는

지방자치단체가 토지구획정리사업상의 환지처분에 의하여 공공용지를 취득하는 경우를 그 적용 대상에 포함시키지 않고 있는 것은 헌법상의 평등권 및 재산권을 침해한 것이다.

(2) 특례법 제9조가 환매권의 행사기간을 “필요없게 된 때로부터 1년 또는 취득일로부터 10년 이내”(제1항), 또는 “취득일로부터 6년 이내”(제2항) 등으로 제한하고 있는 것은 국민의 기본권을 부당하게 제한하는 것으로서 평등권의 기본원리에 위반된다.

(3) 특례법 부칙에서 특례법 시행이전에 취득한 토지에 관하여도 특례법을 적용할 수 있도록 하는 경과규정을 두지 아니한 것은 헌법상의 평등권에 기초한 재산권보장의 원리에 위반된다.

나. 대법원의 위헌제청신청기간 결정과 건설부장관 및 광주광역시장의 의견 요지

(1) 환지처분에 의하여 원소유자의 종전토지 또는 그로부터 감보된 토지부분이 공공용지로서 국가 또는 지방자치단체에 귀속되게 되었다고 하더라도 그 토지는 원소유자의 종전토지와는 동일성이 없는 것이라 할 것이고, 토지구획정리사업법에 의한 환지처분은 특례법에 의한 토지의 협의취득과는 그 목적, 성질, 절차 등을 달리 하는 전혀 별개의 것이다. 그러므로 특례법의 적용범위에서 환지처분에 의한 취득의 경우를 포함하지 않고 있는 것이 평등권 및 재산권을 침해한 것으로 볼 수 없다.

(2) 한편 국가 또는 지방자치단체가 환지처분에 의하여 취득한 토지에 대하여 특례법은 적용될 수 없고, 특례법상 환매권의 대상에 환지처분에 의하여 취득한 경우를 포함하지 않고 있는 것이 위헌이라고 볼 수 없는 이상, 특례법 제9조 및 부칙은 재판의 전제성이 인정되지 아니한다.

뿐만 아니라, 환매권행사기간에 제한이 없을 경우 발생하는 사업시행자의 지위와 법률관계의 불안정을 방지하기 위하여 환매권행사기간에 제한을 둔 것이므로 환매권행사기간에 제한을 둔 것이 평등권을 침해한 것은 아니고, 환매권은 법률의 규정에 의하여 비로소 인정되는 권리이므로 특례법시행이전에 취득한 토지에 대하여 특례법 적용을 위한 경과규정을 두지 아니한다고 하여 재산권을 침해하는 것도 아니다.

3. 판 단

가. 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 헌법소원심판을 청구하기 위하여는, 법원에 계속중인 구체적 사건에 적용할 법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판

의 전제로 되어야 한다. 이 경우 재판의 전제가 된다고 하려면, 우선 그 법률이 당해 소송사건에 적용할 법률이어야 하고, 그 위헌 여부에 따라 재판의 주문이 달라지거나 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 달라지는 경우라야 한다(헌재 1993. 11. 25. 선고, 90헌바47 내지 58(병합) 결정 등 참조).

나. 청구인들은, 청구인들의 피상속인의 소유였던 토지 중 토지구획정리사업법에 의한 환지처분에 의하여 광주시에 귀속된 토지에 관하여 특례법 제1조, 제9조 및 부칙이 적용된다는 전제하에 법원에 손해배상청구소송을 제기한 후 헌법재판소법 제68조 제2항에 의하여 이 사건 헌법소원심판을 청구하고 있다. 그런데, ① 특례법에 의한 협의매수나 토지수용법에 의한 수용의 경우 매수 또는 수용되는 토지는 그 전부가 사업시행자나 기업자의 소유가 되어 공공사업에 이용되는데 반하여, 토지구획정리사업이나 토지개발사업 등에 의한 환지처분은 자기 토지의 효용가치를 증대시키기 위한 것이며 확보된 토지는 자기 토지의 효용가치를 증대시키기 위하여 필요한 공로 및 동사업의 비용으로 쓰기 위한 채비지로 유보된 것이므로, 환지처분은 토지의 협의취득과는 그 목적, 성질, 절차 등을 달리하는 전혀 별개의 것이고, ② 토지구획정리사업법에는 환매권을 인정하는 규정이 없으며, ③ 특례법 제2조 제4호가 “토지 등의 취득”이라 함은 공공사업에 필요한 토지등을 토지수용법에 정한 절차에 의하지 아니하고 협의에 의하여 사업시행자가 취득하거나 소멸시키는 것이라고 규정하고 있으므로, 광주시가 토지구획정리사업법에 의한 환지처분에 의하여 청구인들의 피상속인의 토지를 취득한 것은 특례법이 적용되기 위한 특례법 제2조 제4호 소정의 “토지등의 취득”이라고 할 수 없는 것이어서(대법원 1993. 6. 29. 선고, 91다43480 판결 참조), 특례법 제1조, 제9조 및 부칙은 광주시가 환지취득한 위 토지에 대하여는 적용되지 않는다고 할 것이다.

따라서 이 사건 심판대상인 특례법 제1조, 제9조 및 부칙은 청구인들이 광주시를 상대로 제기한 손해배상청구소송에 적용할 법률이라고 볼 수 없으므로, 이 사건 심판청구는 재판의 전제성요건을 갖추지 못하였다고 할 것이다.

4. 결 론

그렇다면 청구인들의 이 사건 심판청구는 재판의 전제성을 갖추지 못하여 부적법하므로 더 나아가 살펴볼 필요없이 이를 각하하기로 하여 관여 재판

관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판장	재판관	김	용	준
	재판관	김	진	우
	재판관	김	문	희
	재판관	황	도	연
	재판관	이	재	화
주심	재판관	조	승	형
	재판관	정	경	식
	재판관	고	중	석
	재판관	신	창	언