

공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률시행령 제40조 제3항

제1호 위헌확인

(2006. 2. 23. 2004헌마19 전원재판부)

【판시사항】

1. 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령 제40조 제3항 제3호(이하 ‘이 사건 조항’이라 한다)가 이주대책의 대상자에서 세입자를 제외하고 있는 것이 세입자의 재산권을 침해하는지 여부(소극)
2. 이 사건 조항이 세입자의 평등권을 침해하는지 여부(소극)

【결정요지】

1. 이주대책은 헌법 제23조 제3항에 규정된 정당한 보상에 포함되는 것이라기보다는 이에 부가하여 이주자들에게 종전의 생활상태를 회복시키기 위한 생활보상의 일환으로서 국가의 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라고 볼 것이다. 따라서 이주대책의 실시 여부는 입법자의 입법정책적 재량의 영역에 속하므로 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령 제40조 제3항 제3호(이하 ‘이 사건 조항’이라 한다)가 이주대책의 대상자에서 세입자를 제외하고 있는 것이 세입자의 재산권을 침해하는 것이라 볼 수 없다.

2. 소유자와 세입자는 생활의 근거의 상실 정도에 있어서 차이가 있는 점, 세입자에 대해서 주거이전비와 이사비가 보상되고 있는 점을 고려할 때, 입법자가 이주대책 대상자에서 세입자를 제외하고 있는 이 사건 조항을 불합리한 차별로서 세입자의 평등권을 침해하는 것이라 볼 수는 없다.

【심판대상조문】

공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령(2002. 12. 30. 대통령령 제17854호로 제정된 것) 제40조(이주대책의 수립·실시) ①, ② 생략

③ 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다.

1. ~ 2. 생략

3. 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자

④ 생략

【참조조문】

헌법 제23조

공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령(2002. 12. 30. 대통령령 제17854호로 제정된 것) 제40조(이주대책의 수립·실시) ①, ② 생략

③ 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다.

1. 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자

2. ~ 3. 생략

④ 생략

【참조판례】

1. 대법원 2003. 7. 25. 선고 2001다57778 판결

【당 사 자】

청 구 인(선정당사자) 이○선

국선대리인 변호사 김강원

【주 문】

이 사건 심판청구를 기각한다.

【이 유】

1. 사건의 개요 및 심판의 대상

가. 사건의 개요

청구인(선정당사자) 및 [별지] 기재 선정자들(44인)은 고양시 일산구 ○○동 및 □□동 일대의 주거용 건물 등의 임차인인바, 이 지역은 고양관광문화단지를 위한 도시개발구역으로 지정되었다(2004. 1. 5. 경기도 제2청 고시 제2003-5039호. 시행기간 2005-2010년). 청구인은 공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한법률시행령 제40조 제3항 제1호가 이주대책의 대상에서 세입자들을 제외하고 있는 것이 평등권, 재산권 등을 침해한다며 2004. 1. 8. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 심판의 대상

청구인은 위 시행령 제40조 제3항 제1호의 위헌확인을 구하고 있으나, 이는 무허가 건물의 소유자에 관한 규정이므로 세입자와 무관한바, 이 사건 청구이유를 볼 때 청구인이 다투고자 하는 것은 동 제1호가 아니라 세입자들을 이주대책 대상에서 제외하는 같은 항 제3호이다. 따라서 이 사건 심판의 대상은 공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한법률시행령(2002. 12. 30. 대통령령 제17854호로 제정된 것) 제40조 제3항 제3호(이하 '이 사건 조항'이라 한다)의 위헌 여부이다. 이 사건 조항 등의 내용은 다음과 같다.

공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한법률시행령 제40조(이주대책의 수립·실시) ③ 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다.

1. 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자

2. 당해 건축물에 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자. 다만, 질병으로 인한 요양, 징집으로 인한 입영, 공무, 취학 그 밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인하여 거주하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자

2. 청구인의 주장 및 관계기관의 의견

가. 청구인의 주장

임차인들에게 소유권 등 재산권을 전제로 한 사적 권리는 인정할 수 없지만 공익사업시행으로 인한 제

반권리의 변경(토지의 수용)에 따른 보상에서 소유권을 전제로 하지 아니한 공익사업의 시행에 의한 생존 권적 기본권 차원에서 적정한 보상금 등을 지급하여야 할 것이다.

세입자에 대하여는 임차권 그 자체에 내재한 재산권에 바탕하여서도 공익사업 시행에 따른 대책이 강 구되어야 하는데도 이주대책대상자에서 아예 제외하고 있는 이 사건 조항은 청구인의 재산권과 행복추구 권을 침해하며, 소유자에 대하여 세입자를 지나치게 질적으로 차별하므로 평등권을 침해하는 것이다.

나. 건설교통부장관의 의견 공익사업으로 인한 손실보상은 공익사업지구 내에 거주하고 있는지 여부에 관계없이, 사업지구내 편입되는 토지, 건물 등 모든 물건의 소유자에 대하여는 공익사업을위한토지등의취 득및보상에관한법률에서 정하는 바에 따라 평가하여 책정된 보상금을 지급토록 함으로써 정당보상을 하고 있고, 사유토지상에 있는 건축물 등에 대하여는 허가 등에 관계없이 토지보상법시행규칙의 평가규정에 의하여 평가하여 보상하고 있으며, 사유토지상에 있는 물건 등(동산)에 대하여는 토지보상법시행규칙 제 55조(동산의 이전비보상등)의 규정에 의하여 그 이전비를 보상하고 있다. 공익사업지구내 편입되는 적법 한 주거용 건축물의 세입자에게는 토지보상법시행규칙 제55조 제2항의 규정에 의하여 가구원 수에 따라 3월분의 주거이전비를 보상하고 있으며, 다만 무허가 건축물 등에 입주한 세입자는 보상대상에서 제외하 고 있다.

공익사업의 시행으로 인한 편입물건 등에 대한 손실에 대하여는 정당보상을 하고 있는 이상, 무허가 건 물의 소유자·세입자 및 당해 주택에서 거주하고 있지 아니한 소유자 등은 이주대책대상자에서 제외함은 사회정의 차원에서 바람직하다. 이주대책은 위헌시비를 논할 정당보상과는 달리 생활보상차원에서 일정한 요건에 해당하는 이주대책대상자로 엄격히 제한하여 지원하는 것이므로 이를 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

다. 경기도지사의 의견

세입자들은 이주대책에서 제외되지만, 경기도에서는 세입자에 대하여 이사비와 주거이전비 또는 임대아 파트 입주권을 부여하는 것으로 대책을 수립·추진 중에 있다.

청구인과 선정자들은 세입자로서 토지보상법시행령 제40조 제3항 제1호를 다룰 수 없으며, 국가정책사 업으로 추진하고 있는 고양관광문화단지 조성사업에 대하여 공익사업의 효율적 수행을 위해서 토지보상 법을 적용하여 집행하는 것은 헌법에 위배된다고 볼 수 없다. 그러므로 이 사건 심판청구는 각하 또는 기 각되어야 한다.

3. 판 단

가. 재산권의 침해 여부

청구인은 이 사건 조항이 이주대책을 세입자에게 부여하고 있지 않는 것이 세입자의 재산권을 침해한 다고 주장한다.

이 사건 조항은 공공수용에 따른 보상에 관련되므로 헌법 제23조 제1항에 따른 재산권의 내용과 한계 를 정한 것이 아니라, 헌법 제23조 제3항의 수용·

사용·제한 및 이에 대한 정당한 보상에 관련된 것으로 볼 것이다. 그런데 이주대책은 정당한 보상에 포함되는 것이라기보다는 정당한 보상에 부가하여, 이주자들에게 종전의 생활상태를 회복시키기 위한 생활 보상의 일환으로서 국가의 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도이다(대법원 2003. 7. 25. 선고 2001다 57778 판결 참조). 그러므로 이주대책의 실시 여부는 입법자의 입법정책적 재량의 영역에 속한다고 볼 것이다.

그렇다면 이 사건 조항이 세입자에게 이주대책을 제공하지 않았다고 해서 세입자의 재산권을 침해하는 것이라 볼 수 없다.

나. 평등권 등의 침해 여부

이 사건 조항은 세입자에게는 이주대책을 부인하고 소유자에게는 이를 허용하는 것이므로 세입자를 차별하고 있다.

그런데 소유자는 주거용 건축물을 공공사업에 제공함으로써 해당 생활의 근거를 영구적으로 상실하게 되는 것에 비하여 세입자는 원래 계약기간 동안(통상 2년)에만 해당 건축물을 임대받아 생활의 임시 근거지로 사용하였던 것이므로, 생활의 근거의 상실 정도에 있어서 차이가 있다. 한편 세입자에 대해서는 이주대책이 아니더라도 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) 제2항·제3항에 의하여 3개월 이상 주거용 건축물에 거주한 경우 가구원 수에 따라 월평균 가계지출비를 기준으로 3월분의 주거이전비가 지급되고 있으며, 같은 규칙 제55조(동산의 이전비 보상 등)에 따라 이사비가 보상되고 있다.

이러한 사정을 종합하면 입법자가 이주대책 대상자에서 세입자를 제외하고 있다 하더라도 이것이 불합리한 차별로써 세입자의 평등권을 침해하는 정도의 것이라고 볼 수 없다.

한편 이 사건 조항은 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조(이주대책의 수립 등) 제1항에서 정하는 이주대책 대상자(공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자)를 구체화한 조항으로서, 모법의 위임범위를 벗어난 것으로 볼 수 없고, 위 법률 규정 자체에 위헌성이 있는 것도 아니다.

결국 이 사건 조항에 의한 차별은 불합리한 것이라 할 수 없으므로 이 사건 조항은 청구인과 같은 세입자들의 평등권을 침해하지 않는다.

달리 이 사건 조항이 청구인의 기본권을 침해한다고 볼만한 사정이 없다.

4. 결 론

이 사건 심판청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 관여 재판관의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.