

공공용지의취득및손실보상에관한특 례법 제9조 제3항 위헌제청

(2005. 4. 28. 2002헌가25 전원재판부)

【판시사항】

1. 환매대상 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때에 협의 혹은 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하도록 규정한 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 제정된 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조에 의하여 2003. 1. 1.자로 폐지되기 전의 것, 이하 ‘공특법’이라 한다) 제9조 제3항(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)의 입법목적
2. 이 사건 법률조항이 포괄위임금지의 원칙에 위반되는지 여부(소극)
3. 이 사건 법률조항이 재산권을 침해하는지 여부(소극)
4. 이 사건 법률조항이 평등의 원칙에 위반되는지 여부(소극)
5. 이 사건 법률조항이 명확성의 원칙에 위반되는지 여부(소극)

【결정요지】

1. 환매권 행사 당시의 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 상승한 경우 취득시에 지급한 보상금의 상당금액을 환매가격으로 인정하게 되면 지가 상승으로 인한 이익을 모두 원래의 소유자에게 귀속시키는 결과가 되기 때문에, 공특법은 원래의 소유자로 하여금 개발이익을 누리지 못하도록 하기 위하여 이 사건 법률조항을 두게 되었다.
2. 이 사건 법률조항에서 “환매금액에 대한 협의가 성립되지 아니할 경우의 토지수용위원회에 대한 재결신청절차”에 관한 사항에 대하여는 대통령령에서 정하도록 위임하였으나, “토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때”에 관한 사항에 대하여는 그러한 위임을 하였다고 볼 수 없으므로, 이 사건 법률조항이 명확

성의 원칙에 위반되는지는 별론으로 하더라도 포괄위임금지의 원칙 또는 위임입법의 한계에 관한 원칙은 적용될 여지가 없다.

3. 개발이익은 원소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생하는 것이 아니라 공공사업의 시행으로 인하여 비로소 발생하는 것으로서 환매대상 토지가 협의취득 당시에 갖고 있는 객관적 가치에 포함된다고 볼 수 없으므로, 환매가격을 정함에 있어서 통상적인 지가상승분을 초과하는 개발이익을 환매권자에게 귀속시키지 않는다고 하여 이 사건 법률조항이 환매권자의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

4. 공익사업의 시행으로 발생하는 개발이익은 그 비용의 부담자인 사업시행자를 통하여 궁극적으로는 공익에 귀속되어야 할 것이지 특정의 토지소유자에게 귀속될 성질의 것이 아니어서 환매권자에게 이를 보장해줄 수는 없으며, 비록 수용되지 아니한 인근 토지소유자들이 간접적, 반사적으로 개발이익을 누리고 있다 하더라도 이를 대비하여 평등의 원칙에 위배된다고 볼 수 없다. 또 이 사건 법률조항이 환매가격에 대하여 징발재산정리예관한 특별조치법(국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5분의 이자를 가산한 금액, 제20조 제1항), 임대주택법(토지의 매각 또는 공급가격에 환매시까지의 법정이자율 가산한 금액, 제8조 제1항)과 달리 규정하고 있더라도, 이러한 법률들과는 입법목적 등을 달리하는 것이므로 평등의 원칙에 위반되지 않는다.

5. 이 사건 법률조항의 입법목적, 관련법규정 등을 종합적으로 고려하면, 공공사업의 시행으로 인한 개발이익을 환매권자에게 귀속시키지 않을 것임을 충분히 예측할 수 있고, 또 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우 환매권자가 수령한 보상금 외에 추가로 상당한 액수의 환매대금을 지급하여야 하는 것은 본질적으로 사업시행자의 투자에 의해 조성된 개발이익에 대한 대가적 관계에 있는 것으로서 국민의 기본권 제한에 직접 관련되는 사항이라거나 혹은 고유한 의미의 추가적 부담이라고 보기 어려우므로, 처벌법규, 조세법규, 그 밖에 일반적으로 부담적 성격을 가지는 규정과는 기본권 제한의 정도에서 상당한 차이가 있어 이에 대한 명확성의 원칙도 다소 완화되어 적용될 수 있다. 나아가 이 사건 법률조항은 일반 국민을 직접 대상으로 하는 규정이라기 보다는 일정한 환매권자

에게 적용되는 규정으로서 이들은 누구보다도 당해 사업의 시행에 따른 개발이익의 발생 여부와 그 사업의 진전상황 등을 잘 파악하고 있어서 이에 따른 법적 안정성을 크게 훼손하리라고는 보여 지지 않고, 또 그 규율 내용도 통상적인 지가상승분을 초과하는 개발이익의 한도 내에서 환매가격을 정하는 문제에 불과하여 법 집행 당국의 자의적인 집행의 우려가 크다고 할 수도 없다. 따라서 이 사건 법률조항은 명확성의 원칙에 위반되지 않는다.

【심판대상조문】

구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 제정된 공익사업을위한 토지등의취득및보상에관한법을 부칙 제2조에 의하여 2003. 1. 1.자로 폐지되기 전의 것) 제9조(환매권) ①, ② 생략

③ 토지 등의 가격이 취득 당시에 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, ⑤ 생략

【참조조문】

헌법 제11조, 제23조, 제75조

구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 제정된 공익사업을위한 토지등의취득및보상에관한법을 부칙 제2조에 의하여 2003. 1. 1.자로 폐지되기 전의 것) 제9조(환매권) ① 토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요없게 되었을 때에는 취득 당시의 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 토지등을 매수할 수 있다.

②~⑤ 생략

구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조(환매권의 행사 등) ① 법 제9조 제3항에서 “토지 등의 가격이 취득당시에 비하여 현저히 변동되었을 때”라 함은 환매권 행사당시 토지 등의 가격이 지급한 보상금에 환매당시까지의 당해 사업과 관계없는 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 초과되는 경우를 말한다.

②, ③ 생략

【참조판례】

2. 헌재 2001. 8. 30. 99헌바90, 판례집 13-2, 158, 167

3. 현재 1990. 6. 25. 89헌마107, 판례집 2, 178, 190
4. 현재 1990. 6. 25. 89헌마107, 판례집 2, 178, 196-197
5. 현재 2001. 10. 25. 2001헌바9, 판례집 13-2, 491, 498
 현재 2002. 7. 18. 2000헌바57, 판례집 14-2, 1, 16
 현재 2001. 8. 30. 99헌바90, 판례집 13-2, 158, 170
 현재 2002. 1. 31. 2000헌가8, 판례집 14-1, 1, 11
 현재 2002. 7. 18. 2000헌바57, 판례집 14-2, 1, 16
 현재 1990. 6. 25. 89헌마107, 판례집 2, 178, 190-191
 현재 1995. 4. 20. 93헌바20등, 판례집 7-1, 519, 533
 현재 1999. 12. 23. 98헌바13등, 판례집 11-2, 721, 729-730
 대법원 1991. 10. 11. 선고 90누5443 판결(공 1991하, 2735)

【당 사 자】

제 청 법 원 서울중앙지방법원

제청신청인 김○옥 외 3인

대리인 변호사 윤병호

당해사건 서울중앙지방법원 2000나82721 소유권이전등기

【주 문】

구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 제정된 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조에 의하여 2003. 1. 1.자로 폐지되기 전의 것) 제9조 제3항은 헌법에 위반되지 아니한다.

【이 유】

1. 사건의 개요 및 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 망 노○영은 분할 전 경기 남양주군 ○○읍 ○○리 403의 2 임야 661평을 소유하고 있었는데, 1986.경 대한민국 산하 서울지방국토관리청이 경춘국도 확장을 위한 도로로 사용하기 위하여 노○영으로부터 위 부동산의 일부를 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률이 제정되어 2003. 1. 1.부터 시행되면서 위 법률은 폐지되었다. 이하 ‘공특법’이라 한다)에 따라 협의매수한 후 매수대금으로 1986. 4. 7. 금 1,758,120원, 1986. 12. 31. 금 2,271,680원을 각 지

급하였다.

(2) 위 부동산 중 일부는 1986. 3. 21. 경기 남양주군 ○○읍 ○○리 403의 3 임야 106㎡로 분할되었다가 지목이 도로로 변경된 후, 1990. 3. 13. 대한민국 앞으로 소유권이전등기가 마쳐졌으며, 나머지 부분은 1986. 11. 3. 경기 남양주군 ○○읍 ○○리 403의 5 임야 1,168㎡(이하 ‘이 사건 부동산’이라 한다)로 분할되었다가 같은 날 대한민국 앞으로 소유권이전등기가 마쳐졌다.

(3) 서울지방국토관리청이 이 사건 부동산에 도로개설공사를 시행한 결과 이 사건 부동산 중 158㎡는 아스팔트 포장도로가 되고, 28㎡는 철근콘크리트 배수로가 되었으며, 390㎡는 위 부분의 안전한 사용을 위하여 절개된 다음 수목이 식재되었으나, 나머지 592㎡는 임야인 상태로 남아있다.

(4) 노○영이 1987. 11. 9. 사망하자 그의 처와 자녀들인 제청신청인들이 노○영의 재산을 공동으로 상속하였고, 한편, 대한민국은 1994. 3. 10. 이 사건 부동산을 택지개발예정지구로 지정고시하였다.

(5) 택지개발예정지구 지정고시로 인하여 위 592㎡ 부분이 당해 공공사업에 필요 없게 됨으로써 제청신청인들은 환매권을 취득하였으나, 대한민국이 환매권 발생사실을 통지하지 않아 공특법 제9조 제1항이 정한 환매권 행사기간이 도과함으로써 제청신청인들은 환매권을 상실하는 손해를 입게 되었다. 위 당해사건의 제1심과 환송 전 항소심은 제청신청인들의 환매권 상실로 인한 손해를 환매권 상실 당시 위 592㎡ 부분의 시가에서 노○영이 수령한 보상금 중 위 부분에 해당하는 금액을 공제한 금원으로 보고 대한민국에 대하여 위 금원의 지급을 명하였다.

(6) 그런데 대한민국이 상고하여 상고심 계속 중, 대법원은 2000. 11. 14. 선고 99다45864 판결에서 공특법 제9조 제1항·제3항, 공특법시행령 제7조 제1항·제3항의 규정을 종합하여 해석하면, 환매권 행사요건으로서의 ‘보상금 상당금액’과 환매권자가 지급하여야 할 환매가격이 반드시 일치하는 것은 아니라는 전제에서, 환매권 행사 당시의 환매토지 가격이 위 보상금에 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액을 초과한 때에는 당사자 간에 협의가 성립되거나 토지수용위원회의 재결로 금액이 확정되지 않는 한 환매 당시의 감정평가금액에서 위 보상금에 인근 유사토지의 지가상승률을 곱한 금액을 공제한 금액(환매 당시의 감정평가금액－보상금×지가상승률)이 환매가격이 되는 것이므로, 손해배상액은 위 보상금에 인근 유사토지의 지가상승률을 곱한 금액이 손해가 된다고 판시하면서, 인근 유사토지의 지가변동률을 심리하여 판단

하라는 취지로 원심을 파기하였다.

(7) 그러자 제청신청인들은 위 대법원 해석의 근거가 된 공특법 제9조 제3항, 공특법시행령 제7조 제1항이 위헌이라고 주장하면서 제청법원에 위헌제청신청을 하였는데, 제청법원은 2002. 10. 25. 공특법시행령 제7조 제1항에 대한 위헌제청신청 부분은 각하하고 공특법 제9조 제3항에 대한 위헌제청신청 부분은 받아들여 위헌심판제청결정을 하였다.

나. 심판의 대상

따라서 이 사건의 심판대상은 공특법 제9조 제3항(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)의 위헌 여부이며 심판대상조항 및 관련규정의 내용은 다음과 같다.

(1) 심판대상조항

공특법 제9조(환매권) ③ 토지 등의 가격이 취득 당시에 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.

(2) 관련규정

공특법 제9조(환매권) ① 토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요없게 되었을 때에는 취득 당시의 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.

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.

공특법시행령 제7조(환매권의 행사 등) ① 법 제9조 제3항에서 “토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변동되었을 때”라 함은 환매권 행사 당시 토지 등의 가격이 지급한 보상금에 환매 당시까지의 당해 사업과 관계없는

인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 초과되는 경우를 말한다.
② 법 제9조 제3항의 규정에 의하여 환매금액에 대한 협의가 성립되지 아니한 경우의 재결신청에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 신청자의 주소·성명 또는 명칭
2. 상대방의 주소·성명 또는 명칭
3. 토지의 지번·지목·지적
4. 환매대상토지에 지급 또는 수령한 보상금액
5. 보상금의 지급 또는 수령연월일
6. 사업시행자의 제시액 및 환매권자의 제시액
7. 환매권 발생사유
8. 협의가 성립되지 아니한 사유

③ 토지수용법 제29조 제2항·제29조의2·제29조의3·제35조 내지 제43조·제58조 내지 제60조 및 제73조 내지 제75조의2의 규정은 제1항의 규정에 의한 재결절차·관할·수수료 및 재결의 효력 등에 관하여 이를 준용한다.

구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 공익사업을위한토지등의 취득및보상에관한법률이 제정되어 2003. 1. 1.부터 시행되면서 위 법률은 폐지되었다. 이하 ‘토지수용법’이라 한다)

제71조(환매권) ① 사업인정 후 협의취득일 또는 수용일로부터 10년 이내에 사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 수용한 토지의 전부 또는 일부가 필요없게 된 때에는 그 협의취득일 또는 수용 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 한다)은 그 필요없게 된 때로부터 1년, 그 협의취득일 또는 수용일로부터 10년 이내에 당해 토지 및 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대하여 지급받은 보상금에 상당한 금액을 기업자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다.

② 제1항의 규정은 사업인정 후 협의취득일 또는 수용일로부터 5년을 경과하여도 수용한 토지의 전부를 사업에 이용하지 아니하였을 때에 이를 준용한다.

③, ④ 생략

⑤ 토지의 가격이 수용 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때에는 기업자 또는 환매권자는 그 금액의 증감을 법원에 청구할 수 있다.

⑥, ⑦ 생략

제72조(환매권의 소멸) ① 제71조 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 환매할

토지가 생겼을 때에는 기업자는 지체 없이 이를 환매권자에게 통지하여야 한다. 다만, 기업자가 과실 없이 환매권자를 알 수 없을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 공고하여야 한다.

② 생략

2. 제청법원의 위헌심판제청이유 및 관계기관의 의견 가. 제청법원의 위헌심판제청이유

(1) 포괄위임금지의 원칙 위반

이 사건 법률조항은 환매가격을 결정하는 지침이 되는 규정이므로 가능한 한 구체적이고 명확하게 규정하여야 함에도 불구하고, 막연히 ‘토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때’라고만 규정할 뿐 나머지 사항을 대통령령에 위임함으로써 결국 ‘현저히 변경되었을 때’의 의미에 관하여 공특법시행령 제7조 제1항이 위와 같이 규정하고, 대법원도 위와 같이 해석하여 위 규정의 적용범위나 내용을 확정하고 있으므로, 위임입법의 한계를 일탈하였다.

(2) 재산권보장의 원칙 위반

이 사건 법률조항과 공특법시행령 제7조 제1항은 위와 같은 대법원 해석의 바탕이 되고 그 해석에 의하여 환매권 상실로 인한 손해배상금을 산정함에 있어서의 적용범위와 내용 등이 구체화되었다고 할 것인데, 그 내용을 보면, 토지 등의 소유자는 협의취득시에는 공시지가를 기준으로 결정된 보상금을 지급받는 반면에 환매시에는 감정평가금액에서 공시지가에 의하여 산정된 보상금에 지가상승률을 곱한 금액을 공제한 금액을 환매가격으로 지급하여야 한다는 것인바, 통상 공시지가와 실제의 감정평가금액 사이에는 상당한 차이가 있어 토지의 존속보장 및 토지의 교환가치를 보장하지 않아 그 재산가치를 형해화시키는 결과를 초래하게 된다.

(3) 평등의 원칙 위반

대법원의 위와 같은 해석에 의하면 이 사건 법률조항과 공특법시행령 제7조 제1항은 개발이익을 사업시행자에게 귀속시키게 된다. 이는 만약 처음부터 환매대상 토지가 협의취득 대상에서 제외되고 꼭 필요한 부분만큼만 협의취득되었더라면 환매권자는 당연히 지가상승으로 인한 이익뿐만 아니라 개발이익까지도 누릴 수 있었음에도 협의취득과 환매로 인하여 이를 박탈당하게 된다는 측면에서 이를 그대로 누리게 되는 인근 토지소유자들에 비하여 합리적인 이유 없이 차별을 받는다.

또한, 환매가격에 대하여, 징발재산정리에 관한 특별조치법은 국가가 매수한 당시의 가격에 증권발행연도부터 환매연도까지 연 5분의 이자를 가산한 금액으로(제20조 제1항), 임대주택법은 토지의 매각 또는 공급가격에 환매시까지의 법정이자를 가산한 금액으로(제8조 제1항) 규정하고 있는데, 이러한 관련법규정들과 비교해 보아도 이 사건 법률조항에서만 차등을 두어야 할 합리적인 이유가 없다.

따라서 이 사건 법률조항은 평등의 원칙에 위반된다.

나. 서울지방국토관리청장의 의견

(1) 재산권보장의 원칙 위반 여부

협의취득시 보상금의 산정과 환매시 감정평가금액의 산정은 모두 공탁법, 지가공시및토지등의평가에 관한 법률 등 관계법령에 따라 대상토지와 비교성이 있는 표준지의 공시지가를 기준으로 제반 가격형성요인 등을 종합적으로 감안하여 평가하고 있으므로, 양자의 산정기준은 실제로 동일하다.

따라서 협의취득시의 보상금과 환매시의 감정평가금액 사이에 상당한 차이가 있는 것은 아니며, 환매시의 감정평가금액이 보상금에 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 적거나 같을 때에는 토지 등의 가격이 현저히 변경되지 않은 것으로 보아 지급한 보상금액을 환매가격으로 결정하고 있어 오히려 토지가격의 통상적인 지가상승분을 당초 토지소유자에게 귀속시키고 있으므로 이 사건 법률조항이 재산권보장의 원칙에 위반되는 것은 아니다.

(2) 평등의 원칙 위반 여부

공익사업의 시행으로 인하여 발생하는 개발이익은 성질상 그 비용의 부담자인 사업시행자를 통하여 궁극적으로는 국민 모두에게 귀속되어야 할 것으로서 특정의 토지소유자에게 귀속될 성질의 것이 아니므로 환매권자에게 개발이익까지 보장해줄 수는 없고, 인근 토지소유자들이 간접적으로 개발이익을 누리고 있다고 하더라도 이를 비교하여 평등의 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

다. 건설교통부장관의 의견

(1) 재판의 전제성

당해사건에서 문제된 사업은 도로법에 의한 도로구역의 결정고시가 있는 사업으로서 도로법 제49조의2 제2항의 규정에 따라 토지수용법에 의한 사업인정 및 사업인정고시로 보게 되므로 환매권의 행사나 환매가격의 산정, 나아가 환매권상실로 인한 손해배상액의 산정 등에 있어서도 토지수용법 제71조

와 제72조의 규정을 적용하여야 할 것이어서 이 사건 법률조항은 당해 사건 재판의 전제가 되지 않는다.

(2) 포괄위임금지의 원칙 위반 여부

공특법시행령 제7조 제1항은 이 사건 법률조항의 시행에 필요한 사항에 관한 규정이거나 이를 보충·해석하는 규정으로서 위임입법의 한계를 벗어나는 것이 아니고, 또 이 사건 법률조항의 취지를 반영하여 인근 유사토지의 지가상승률과 비교하여 토지 등의 가격이 현저히 변경된 경우를 판단하도록 규정하고 있으므로, 포괄위임금지의 원칙에 위반되지 않는다.

(3) 재산권보장의 원칙 위반 여부

위 나. (1)항 기재 서울지방국토관리청장의 의견과 대체로 같다.

(4) 평등의 원칙 위반 여부

위 나. (2)항 기재 서울지방국토관리청장의 의견과 대체로 같다.

나아가 이 사건 법률조항이 환매가격에 대하여 징발재산정리에 관한 특별조치법이나 임대주택법 등과 달리 규정하고 있는 것은 당해 법률의 입법취지와 목적 등이 서로 다른 데에 기인하는 것이므로 이를 일률적으로 판단할 수는 없다.

3. 적법요건(재판의 전제성)에 대한 판단

이 사건 법률조항은 당해사건인 서울중앙지방법원 2000나82721호 소유권이전등기 청구사건에서 환매가격 산정의 기준과 절차의 근거가 된 법 조항으로서, 그 재판에 적용되는 것일 뿐만 아니라 그 위헌 여부에 따라 재판의 주문이나 결론이 달라지는 경우에 해당하므로, 이 사건 법률조항의 위헌 여부는 당해사건 재판의 전제가 된다.

건설교통부장관은, 당해사건에서 문제된 사업은 도로법에 의한 도로구역의 결정고시가 있는 사업으로서 환매권상실로 인한 손해배상액의 산정에 있어서도 토지수용법 제71조와 제72조의 규정을 적용하여야 할 것이어서 이 사건 법률조항은 재판의 전제성이 인정되지 않는다고 주장한다. 그러나 당해사건에서는 대한민국이 이미 1986. 10. 10. 이 사건 부동산으로 분할되기 전의 경기 남양주군 ○○읍 ○○리 403의 2 임야 661평 중 일부를 공특법에 따라 협의취득한 사실이 분명하므로, 이와 다른 전제에 선 위 주장은 받아들이지 아니한다.

4. 이 사건 법률조항의 위헌 여부

가. 이 사건 법률조항의 입법목적

환매는 당사자 사이의 협의를 전제로 하지만 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저하게 변경된 경우 협의의 성립을 쉽게 기대할 수 없는 경우가 많다. 이 사건 법률조항은 이러한 경우 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 규정함으로써 이 문제를 해결하고 있다. 환매권 행사 당시의 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 하락한 경우 보다는 상승한 경우가 대부분일 것이고, 이러한 경우 취득시에 지급한 보상금의 상당금액을 환매가격으로 인정하게 되면 지가 등의 상승으로 인한 이익을 모두 원래의 소유자에게 귀속시키는 결과가 되기 때문에 공특법은 원래의 소유자로 하여금 개발이익을 누리지 못하도록 하기 위하여 이 사건 법률조항을 두게 된 것이다.

다. 이 사건 법률조항 및 관련법규정의 주요연혁

1962. 1. 15. 법률 제965호로 제정된 토지수용법은 제71조 제5항에서 “토지의 가격이 수용 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때에는 기업자 또는 환매권자는 그 금액의 증감을 법원에 청구할 수 있다.”고 규정함으로써 이 사건 법률조항과 유사한 내용으로 규율하고 있다. 다만 환매금액의 증감을 법원에 청구할 수 있다는 점에서, 당사자 사이에 환매금액에 대하여 협의가 성립되지 아니할 때 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 규정하고 있는 이 사건 법률조항과 차이가 있다.

한편, 수용 전 협의에 의한 토지 등의 임의취득을 목적으로 하는 공특법과 사업인정 후 수용절차에 의한 토지 등의 강제취득을 목적으로 하는 토지수용법을 단일화 한 ‘공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률’이 2002. 2. 4. 법률 제6656호로 제정되어 2003. 1. 1.부터 시행되고 있는바, 이 법 제91조 제4항 역시 “토지의 가격이 취득일 당시에 비하여 현저히 변동된 경우 사업시행자 및 환매권자는 환매금액에 대하여 서로 협의하되, 협의가 성립되지 아니한 때에는 그 금액의 증감을 법원에 청구할 수 있다”고 규정함으로써 종전에 토지수용법에서는 법원이, 공특법에서는 토지수용위원회가 재결로 결정하던 것을 협의취득이나 수용의 경우 모두 법원이 결정하도록 일원화하였다.

다. 포괄위임금지의 원칙 위반 여부

이 사건 법률조항은 문언의 형식과 내용에 비추어 볼 때 ‘환매금액에 대한 협의가 성립되지 아니할 경우의 토지수용위원회에 대한 재결신청 절차’에 관한 사항에 대하여는 이를 대통령령에서 정하도록 위임하였으나, ‘토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때’에 관한 사항에 대하여는

그러한 위임을 하였다고 볼 수 없다.

그렇다면 이 사건 법률조항이 명확성의 원칙에 위반되는지는 별론으로 하더라도 포괄위임금지 원칙 또는 위임입법의 한계에 관한 원칙은 적용될 여지가 없다(헌재 2001. 8. 30. 99헌바90, 판례집 13-2, 158, 167 참조).

라. 재산권 침해 여부

먼저 환매권 행사 당시의 감정평가금액 역시 협의취득을 위한 보상금 산정시와 마찬가지로 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 표준지의 공시지가를 기준으로 평가하고 있으므로(제9조, 제21조 내지 제23조 등 참조), 협의취득시 토지에 대한 보상금 결정기준과 환매시의 환매가격 결정기준이 다르다고 볼 수 없다.

또한, 공익사업의 시행으로 인하여 지가가 상승함으로써 발생하는 개발이익은 사업시행자의 투자에 의하여 발생하는 것으로서 원소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생하는 것이 아니므로, 이러한 개발이익은 원소유자에게 귀속되어야 할 성질의 것이 아니고 오히려 투자자인 사업시행자 또는 궁극적으로는 국민 모두에게 귀속되어야 할 성질의 것이며, 개발이익은 공공사업의 시행으로 인하여 비로소 발생하는 것이므로 그것이 환매대상토지가 협의취득 당시 갖는 객관적 가치에 포함된다고 볼 수도 없다(헌재 1990. 6. 25. 89헌마107, 판례집 2, 178, 190 참조). 나아가 환매 당시의 감정평가금액에서 공특법시행령 제7조 제1항에 의하여 지급받은 보상금에 인근 유사토지의 지가상승률을 곱한 금액을 공제한 금액(환매 당시의 감정평가금액—보상금×지가상승률)이 환매가격이 되는 것이므로, 이를 통하여 인근 유사토지의 지가상승률에 해당하는 지가상승분, 즉 통상적인 지가상승의 이익은 여전히 환매권자에게 귀속된다.

그렇다면 위와 같은 점들을 고려해 볼 때, 환매가격을 정함에 있어서 통상적인 지가상승분을 초과하는 개발이익을 환매권자에게 귀속시키지 않는다고 하여 이 사건 법률조항이 환매권자의 재산권을 침해하는 것이라고 볼 수 없다.

마. 평등의 원칙 위반 여부

(1) 환매대상 토지소유자와 인근 토지소유자의 비교

앞서 본 바와 같이 공익사업에 의하여 발생한 개발이익은 성질상 그 비용의 부담자인 사업시행자를 통하여 궁극적으로는 공익에 귀속되어야 할 것이지 특정의 토지소유자에게 귀속될 성질의 것이 아니어서 환매권자에게 개발

이익까지 보장해줄 수는 없으므로, 비록 수용되지 아니한 인근 토지소유자들이 간접적, 반사적으로 개발이익을 누리고 있다고 하더라도 이를 대비하여 평등의 원칙에 위배된다고 볼 수는 없다(헌재 1990. 6. 25. 89헌마107, 판례집 2, 178, 196-197 참조).

- (2) 징발재산정리에 관한 특별조치법(이하 ‘징특법’이라 한다) 및 임대주택법이 규정한 환매가격과의 비교

환매가격에 대하여, 징특법은 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액으로(제20조 제1항), 임대주택법은 토지의 매각 또는 공급가격에 환매시까지의 법정이자를 가산한 금액으로(제8조 제1항) 규정하고 있으므로, 이 사건 법률조항의 적용을 받는 자들이 합리적 이유 없이 차별을 받는다고 볼 여지가 있다.

징특법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태하에서 군작전수행의 필요에 의하여 징발된 재산의 매수보상 및 징발해제를 하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 법률로서(제1조), 환매권은 징발재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요 없게 된 때에 발생한다(제20조 제1항). 이와 같이 징특법은 공특법과 입법목적에 달리할 뿐만 아니라 징발로 인하여 개발이익이 발생하리라고 기대하기는 매우 어려우므로 징특법의 적용을 받는 자들과 이 사건 법률조항의 적용을 받는 자들을 동질의 비교집단으로 삼을 수는 없다.

나아가 임대주택법에 의한 환매권은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관으로부터 택지를 매수하거나 공급받은 건설임대사업자가 택지를 취득한 날로부터 2년 이내에 임대주택을 건설하지 않은 경우에 발생한다(제8조 제1항). 이는 임대주택법상의 의무를 이행하지 않은 건설임대사업자에게 개발이익을 귀속시키는 것이 부당하다는 입법자의 의사가 담겨있는 내용으로서 그 취지와 목적이 이 사건 법률조항과는 상이하므로, 임대주택법의 적용을 받는 자들과 이 사건 법률조항의 적용을 받는 자들도 마찬가지로 동질의 비교집단으로 삼을 수는 없다.

- (3) 소 결

그렇다면 이 사건 법률조항은 평등의 원칙에 위반되지 않는다.

바. 명확성의 원칙 위반 여부

- (1) 명확성의 원칙

명확성의 원칙은 법치국가원리의 한 표현으로서 기본권을 제한하는 법규범의 내용은 명확하여야 한다는 헌법상의 원칙이다. 법규범의 의미내용이 불확

실하면 법적 안정성과 예측가능성을 확보할 수 없고, 법집행 당국의 자의적인 법해석과 집행을 가능하게 한다는 것을 그 근거로 한다(헌재 2001. 10. 25. 2001헌바9, 판례집 13-2, 491, 498; 2002. 7. 18. 2000헌바57, 판례집 14-2, 1, 16 참조).

그러나 명확성의 원칙에서 명확성의 정도는 모든 법률에 있어서 동일한 정도로 요구되는 것은 아니고, 개개의 법률이나 법조항의 성격에 따라 요구되는 정도에 차이가 있을 수 있으며, 각각의 구성요건의 특수성과 그러한 법률이 제정되게 된 배경이나 상황에 따라 달라질 수 있다고 할 것이다. 이를테면 죄형법정주의가 지배하는 형사관련 법률, 조세법률주의가 적용되는 조세관련 법률, 그 밖에 어떠한 규정이 부담적 성격을 가지는 경우에는 수익적 성격을 가지는 경우에 비하여 명확성의 원칙이 더욱 엄격하게 요구되지만, 일반적인 법률에서는 명확성의 정도가 그리 강하게 요구되지 않기 때문에 상대적으로 완화된 기준이 적용된다는 것은 우리 재판소가 여러 차례 그 입장을 밝힌 바 있다(헌재 2001. 8. 30. 99헌바90, 판례집 13-2, 158, 170; 2002. 1. 31. 2000헌가8, 판례집 14-1, 1, 11; 2002. 7. 18. 2000헌바57, 판례집 14-2, 1, 16 참조).

(2) 판 단

이 사건 법률조항은 ‘토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때’라고만 규정하여 ‘현저히 변경되었을 때’의 구체적인 내용이나 범위를 전혀 밝히지 않고 있다. 이러한 불확정개념은 행정청에게 자의적 재량을 부여할 여지가 있다는 점에서 입법자에 의한 사용이 가능한 한 억제되어야 할 것이다.

그러나 이 사건 법률조항의 입법취지와 관련법규정 등을 종합적으로 고려해 보면 통상적인 지가의 상승분을 제외한 개발이익을 환매권자가 아닌 사업시행자에게 귀속시키는 한도 안에서 ‘현저히 변경되었을 때’의 의미가 확정될 것임을 알 수 있다.

먼저 이 사건 법률조항이 규정하고 있는 ‘현저히 변경되었을 때’라는 개념에 관하여 볼 때 ‘현저히’라는 말은 ‘드러나서 두드러지게’, ‘두드러져서 분명하게’ 내지 ‘뚜렷이 드러나게’ 등의 사전적 의미를 가지고 있으며 일상생활에서도 그러한 의미로 사용되고 있다. 그렇다면 이 사건 법률조항을 일반인의 관점에서 보았을 때에 비록 그 구체적인 내용과 범위가 드러나지는 않는다고 해도 통상적인 지가의 상승분을 넘은 경우가 ‘현저히 변경되었을 때’에 해당한다고 예측할 수 있다.

다음으로 관련법규정의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

공특법은 보상액을 산정함에 있어서 현실적인 토지가격(시장가격)이 아닌 공시지가를 기준으로 하고 있다. 즉, 토지에 대한 보상액은 지가공시 및 토지등의평가에 관한 법률에 의한 공시지가를 기준으로 하되, 그 공시 기준일부터 가격시점[‘가격시점’이란 제4조 제1항에 규정된 보상액산정의 기준이 되는 시점을 말한다(공특법 제2조 제7호)]까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공공사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 도매물가상승률 기타 당해 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 정한다(공특법 제4조 제2항 제1호).

또한, 공특법 제4조 제3항은 공공사업의 계획이나 시행의 공고 또는 고시로 인하여 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 계약체결전의 공시지가를 기준으로 하지 않고 당해 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가에 의하도록 규정하고 있다(참고로 공특법시행규칙 제6조 제8항은 “토지평가시의 참작요소인 지가변동률은 평가대상토지가 소재하는 시·군·구의 지가변동률을 적용함을 원칙으로 하되, 공공사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 당해 평가대상토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 당해사업과 관계없는 인근 시·군·구의 지가변동률이나 당해사업으로 인한 지가변동분을 제외한 당해평가대상토지가 소재하는 시·군·구의 지가변동을 적용한다.”고 규정하고 있다).

공특법은 이러한 법규정들을 통해 당해 공공사업의 시행으로 인하여 발생하는 개발이익이나 특별한 투자에 의해서만 비로소 가능하게 되는 이용가치는 보상에서 고려될 수 없는 것임을 명백히 하고 있으며, 이는 토지수용법의 경우에서도 마찬가지다(토지수용법 제46조 제2항·제3항). 그 외에도 구 국토이용관리법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 국토의계획및이용에관한법률이 제정되어 2003. 1. 1.부터 시행되면서 위 법률은 폐지되었다) 제3조의2 제2항은 “국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의하여 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 국가는 그 개발이익을 환수할 수 있다.”고 규정하고 있었다.

한편, 우리 재판소는 이미 여러 차례에 걸쳐 토지수용에 따른 손실보상액을 산정함에 있어서 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되지 않는다는 것을 밝힌 바 있고(헌재 1990. 6. 25. 89헌마107, 판례집 2, 178, 190-191 ;

1995. 4. 20. 93헌바20등, 판례집 7-1, 519, 533; 1999. 12. 23. 98헌바13등, 판례집 11-2, 721, 729-730 등 참조), 대법원 역시 토지수용으로 인한 손실보상액을 산정함에 있어서는 당해 공공사업의 시행을 직접 목적으로 하는 계획의 승인, 고시로 인한 가격변동을 고려함이 없이 수용재결 당시의 가격을 기준으로 하여 정하여야 한다고 판시함으로써(대법원 1991. 10. 11. 선고 90누5443 판결 등 참조), 공공사업의 시행을 직접 목적으로 하는 계획의 승인, 고시로 인한 개발이익을 보상액의 산정에서 제외하고 있다.

이와 같은 이 사건 법률조항의 입법취지와 관련법규정, 그리고 우리 재판소의 결정례와 대법원의 판결 등을 종합적으로 고려해 보면, 공공사업으로 인한 개발이익을 환매권자에게 귀속시키지 않을 것임을 충분히 예측할 수 있다 할 것이다. 공특법시행령 제7조 제1항 역시 “법 제9조 제3항에서 ‘토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변동되었을 때’라 함은 환매권 행사 당시 토지 등의 가격이 지급한 보상금에 환매 당시까지의 당해 사업과 관계없는 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 초과되는 경우를 말한다.”고 규정한 것은 위와 같은 기본적인 인식에 터잡아 그 예측을 잘 반영한 것으로 볼 수 있다.

또한 관점을 달리하여 볼 때 환매권자가 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었을 때에 당사자 사이의 협의 또는 관할 토지수용위원회의 재결 등을 거쳐 수령한 보상금 외에 추가로 상당한 액수의 환매대금을 지급하여야 한다는 것은 본질적으로 환매권자의 노력이나 자본에 의하여 발생한 것이 아닌 다시 말하면 사업시행자의 투자에 의해 조성된 개발이익에 대한 대가적 관계에 있는 것이라는 기본적인 인식에서 출발한 것으로 이는 국민의 기본권 제한에 직접 관련되는 사항이라거나 혹은 고유한 의미의 추가적 부담이라고 보기 어렵다 할 것이다. 따라서 이 사건 법률조항은 처벌법규, 조세법규, 그 밖에 일반적으로 부담적 성격을 가지는 규정과는 기본권의 제한이나 침해의 정도에서 상당한 차이가 있다 할 것이어서 이에 대한 명확성의 원칙도 다소 완화되어 적용될 수 있다.

더구나 이 사건 법률조항은 일반 국민을 직접 대상으로 하는 규정이라기보다는 일정한 요건 하에서 환매권을 취득한 환매권자에게 적용되는 규정으로서 이러한 환매권자들은 그 누구보다도 당해 사업의 시행에 따른 개발이익의 발생 여부와 그 사업의 진전상황 등을 잘 파악하고 있어서 이에 따른 법적 안정성을 크게 훼손하리라고는 보여지지 않고, 또 이 사건 법률조항의 규율 내

용도 통상적인 지가상승분이 아닌 이를 초과하는 이른바 개발이익의 한도 내에서 환매가격을 정하는 문제에 불과하여 법 집행 당국의 자의적인 집행의 우려가 크다고 할 수도 없다.

(3) 소 결

그렇다면 이 사건 법률조항은 명확성의 원칙에 위반되지 않는다.

5. 결 론

따라서 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 아니하므로 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판관 윤영철(재판장) 권 성 김효종 김경일 송인준(주심) 주선회
전효숙 이상경 이공현