

토지수용법 제75조의2 제1항 본문 위헌소원

(2001. 6. 28. 2000헌바77 전원재판부)

【관시사항】

1. 심판대상조항에 대하여 한정위헌을 구하는 심판청구를 적법하다고 인정한 사례
2. 필요적 전심절차로서 이의신청절차를 정한 명문규정 없이 필요적으로 이의신청절차를 거치도록 한 토지수용법 제75조의2 제1항 본문 중 “이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때에는 …… 행정소송을 제기할 수 있다”는 부분이 명확성의 원칙에 위반되는지 여부(소극)
3. 수용재결에 대한 제소를 금지하고, 이의재결에 대해서만 제소를 허용하는 이른바 ‘재결주의’를 정한 위 법률조항 부분이 비례의 원칙에 위반되는지 여부(소극)

【결정요지】

1. 청구인은 수용재결에 대하여 행정심판의 필요적 경유를 요구하는 명문의 규정도 없이 이 사건 법률조항만으로 반드시 이의신청절차를 거쳐야 하는 것으로 해석하는 것은 위헌이라고 주장하나, 청구인의 이러한 주장은 이 사건 법률조항이 “이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때……”라고만 규정하여 수용재결에 불복하는 경우 전심절차로서 이의신청을 필요적으로 경유하여야 하는지가 명확하지 않고, 재결주의를 취한 결과 원처분인 수용재결에 대한 재판청구권을 침해한다는 것이므로, 이는 이 사건 법률조항 자체의 위헌주장으로 이해할 수 있어 적법하다.
2. 행정심판전치주의는 위법한 처분에 대하여 행정소송을 제기

하는 경우에 행정기관에 의한 신속한 권리구제와 자율적인 통제 및 행정기관의 전문적인 지식의 활용이라는 측면에서 행정기관에 의한 행정심판절차를 경유하게 할 것인지의 문제입에 반하여, 재결주의는 위법한 원처분을 다투는 것보다 재결을 다투어 그 효력을 배제하는 것이 효율적인 권리구제와 판결의 적정성을 담보하는 경우에 원처분에 대한 제소를 금지하고 재결에 대해서만 제소를 허용하는 것으로 그 법리상·실정법상의 근거를 전혀 달리한다고 볼 것이다. 따라서 개별법률이 재결주의를 정하는 경우에 결과적으로 행정심판절차가 필요한 전심절차로 된다는 점에서는 행정심판전치주의와 동일하지만, 이는 행정소송법 제8조 제1항에 근거하여 개별법률이 재결주의를 취한 결과일 뿐이다. 그러므로, 이 사건 법률조항이 토지수용에 관한 행정소송의 대상을 이의재결로 명백히 정하고 있는 한 이의신청절차를 필요적 전심절차로 둔다는 취지를 따로 정하지 않았다 하여 명확성의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

3. 토지수용과 관련한 분쟁의 특수성을 고려하여 법은 이의신청절차를 통하여 신속한 법률관계의 확정과 통상의 소송절차에 비하여 간편한 절차에 의해 시간과 비용을 절약할 수 있는 불복절차를 마련하고 있을 뿐 아니라 토지수용에 관한 행정기관의 전문적인 지식을 활용할 수 있도록 하고 있으므로 이의신청절차를 사실상 필요적 전심절차화한 것에 합리적인 이유를 찾을 수 있고, 이의재결의 담당기관과 심리절차에 비추어 보면 이의재결은 행정심판에 대한 재결의 성격과 함께 관할토지수용위원회가 1차적으로 행한 수용재결을 다시 심의하여 토지수용에 관한 법률관계를 확정하는 재처분적인 성격도 부수적으로 함께 가지는 것으로 볼 수 있으므로 토지수용에 관한 법률관계를 최종적으로 확정하는 이의재결을 다투어 그 효력을 배제하는 것이 당사자의 권리구제를 위한 효율적인 방법이라 할 것이며, 법원으로서도 수

용재결과 이의재결의 심리과정에서 제기된 당사자의 주장과 토지수용에 관하여 전문적인 지식을 갖고 있는 중앙토지수용위원회가 행한 수용대상토지에 대한 구체적인 실사결과 및 보상금액의 산정기준 등을 모두 고려하여 판단함이 분쟁의 일회적 해결과 판결의 적정성을 보장할 수 있다고 할 것이므로 수용재결에 대한 불복과 관련하여 재결주의를 정한 것에 목적의 정당성과 수단의 적절성이 인정된다. 나아가, 이의재결의 취소를 구하는 소송에서는 이의재결 자체의 고유한 위법사유 뿐만 아니라 이의신청의 사유로도 삼지 않은 수용재결의 하자도 주장할 수 있다는 것이 법원의 일관된 판례이므로, 이 사건 법률조항이 수용재결에 대한 제소를 금지함으로써 청구인의 재판청구권이 제한되는 정도는 그다지 크다고 할 수 없고, 또한 이에 비하여 분쟁의 일회적 해결과 신속한 권리구제의 요청에 응하고 법원 판결의 적정성을 보장할 수 있다는 점에서 재결주의를 규정함에 의한 공익은 매우 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 필요성과 법익 균형성도 갖추고 있다고 할 것이다.

【심판대상조문】

토지수용법 제75조의2(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, 토지소유자들은 공탁된 보상금을 소송종결시까지 수령할 수 없다.

②~④ 생략

【참조조문】

헌법 제23조 제3항, 제27조 제1항, 제37조 제2항

행정소송법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과

같다.

1. “처분 등”이라 함은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그밖에 이에 준하는 행정작용(이하 “처분”이라 한다) 및 행정심판에 대한 재결을 말한다.

2. 생략

② 생략

행정소송법 제8조(법적용례) ① 행정소송에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

② 생략

행정소송법 제18조(행정심판과의 관계) ① 취소소송은 법령의 규정에 의하여 당해 처분에 대한 행정심판을 제기할 수 있는 경우에도 이를 거치지 아니하고 제기할 수 있다. 다만, 다른 법률에 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 이를 제기할 수 없다.

②~④ 생략

행정소송법 제19조(취소소송의 대상) 취소소송은 처분 등을 대상으로 한다. 다만, 재결취소소송의 경우에는 재결 자체에 고유한 위법이 있음을 이유로 하는 경우에 한한다.

토지수용법 제73조(이의의 신청) ① 중앙토지수용위원회의 재결에 대하여 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 이의의 신청은 재결서의 정본이 송달된 날로부터 1월 이내에 이를 하여야 한다.

토지수용법 제74조(이의의 신청) 지방토지수용위원회의 재결에 대하여 불복이 있는 자는 재결서의 정본의 송달을 받은 날로부터 1월 이내에 당해 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

【참조판례】

1. 헌재 1995. 7. 21. 92헌바40, 판례집 7-2, 34, 36-37
헌재 1999. 3. 25. 98헌바2, 판례집 11-1, 200, 208-209
헌재 2000. 6. 29. 99헌바66등, 판례집 12-1, 848, 864-865
3. 헌재 1996. 8. 29. 93헌바57, 판례집 8-2, 46, 60
헌재 2001. 2. 22. 2000헌가1, 공보 54, 173

대법원 1995. 12. 8. 선고 95누5561 판결

【당 사 자】

청 구 인 ○○ 주식회사

대표이사 박○인

대리인 변호사 김한주

당해사건 서울행정법원 2000구15650 토지수용이의재결처분취소등

【주 문】

토지수용법 제75조의2 제1항 본문 중 “이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때에는 …… 행정소송을 제기할 수 있다”는 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.

【이 유】

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 대한주택공사는 주택건설촉진법 제33조에 따라 주택건설사업계획의 승인을 얻어 충청남도 고시 제1997-238호로 이를 고시한 후 주택건설사업의 시행자가 되어 서산석남지구에 위 사업을 시행하게 되었는데, 청구인 소유의 서산시 석남동 81 답 2,460㎡ 등 16필지 토지 및 그 지상 지장물은 위 고시에 의하여 위 사업지구로 편입되었다. 대한주택공사는 위 토지들을 취득하기 위하여 청구인과 협의를 하였으나 협의가 성립되지 아니하자 중앙토지수용위원회에 위 토지들의 수용을 위한 재결을 신청하였고, 중앙토지수용위원회는 2000. 4. 20. 위 사업의 시행을 위하여 대한주택공사가 위 토지들을 수용하고 그 손실보상금을 3,521,749,500

원, 수용시기는 2000. 6. 9.로 한다는 수용재결을 하였다.

(2) 이에 청구인은 수용재결에 대한 이의신청절차를 거치지 아니한 채 서울행정법원에 주위적으로는 위 승인처분이 당연무효임을 전제로 위 수용재결의 무효확인을 구하고, 예비적으로는 1차로 위 수용재결의 취소를 구하며, 2차로 위 수용재결이 정하는 보상금액이 적다는 이유로 중앙토지수용위원회에 대하여는 위 수용재결의 취소를, 대한주택공사에 대하여는 정당한 보상금액과 수용재결상의 보상금과의 차액에 상당하는 금원의 지급을 각 구하는 행정소송(2000구15650)을 제기하는 한편, 그 소송계속 중에 토지수용법 제75조의2 제1항 본문이 청구인의 재판청구권 등을 침해하여 위헌이라고 주장하면서 위 법원에 위헌제청을 신청하였으나(2000아885), 위 법원은 2000. 9. 27. 위 행정소송의 주위적 청구에 관하여는 기각, 예비적 청구에 관하여는 소송의 대상이 될 수 없는 처분을 대상으로 한 것이라는 이유로 각 각하하면서 같은 날 위헌제청신청을 기각하였고, 청구인은 같은 해 10. 18. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 심판의 대상

청구인은 토지수용법 제75조의2 제1항 본문 전부에 대하여 헌법소원심판을 청구하였으나, 청구이유와 위헌제청신청 기각결정 이유에 의하면 위 본문 중 제소기간을 정한 “재결서가 송달된 날로부터 1월 이내에” 부분에 관하여는 다투지 않고, 기각결정의 대상으로도 삼지 않았음이 명백하므로 심판의 대상에서 이 부분을 제외함이 상당하다.

그러므로, 이 사건 심판의 대상은 토지수용법(이하 ‘법’이라 한다)

제75조의2 제1항 본문 중 “이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때에는 …… 행정소송을 제기할 수 있다” 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이며 이 사건 법률조항 및 관계규정의 내용은 다음과 같다.

법 제75조의2(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.

②~④ 생략

법 제73조(이의의 신청) ① 중앙토지수용위원회의 재결에 대하여 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 이의의 신청은 재결서의 정본이 송달된 날로부터 1월 이내에 이를 하여야 한다.

법 제74조(이의의 신청) 지방토지수용위원회의 재결에 대하여 불복이 있는 자는 재결서의 정본의 송달을 받은 날로부터 1월 이내에 당해 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

2. 청구인의 주장 및 관계기관의 의견 요지

가. 청구인의 주장

(1) 행정소송법 제18조 제1항은 다른 법률에서 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 명문규정을 두고 있지 않은 한 취소소송의 전심절차로서 행

정심판의 경우 여부를 당사자에게 일임하는 ‘임의적 행정심판전치주의’를 규정하고 있다. 따라서 행정심판의 필요적 경우를 요구하는 특별한 규정이 없는 한 행정심판을 거치지 않고도 행정소송을 제기할 수 있다고 할 것이므로 이러한 명문의 규정도 없이 이 사건 법률조항만으로 반드시 이의신청절차를 거쳐야 하는 것으로 해석하는 것은 법치주의의 한 내용인 명확성의 원칙에 위배된다.

(2) 행정소송법 제19조는 취소소송의 대상을 처분 등으로 하는 이른바 ‘원처분주의’를 채택하고 있다. 따라서 예외적으로 행정심판의 재결을 취소소송의 대상으로 삼기 위해서는 이러한 취지를 명문으로 규정하여야 할 뿐 아니라 이의재결만을 다투도록 할 합리적인 이유가 있어야 할 것이다. 그런데 이 사건 법률조항은 아무런 합리적인 사유도 없이 행정심판전치주의 및 재결주의를 채택함으로써 원처분인 수용재결에 대한 불복의 기회를 박탈함으로써 국민의 재판받을 권리를 침해하였다.

나. 서울행정법원의 위헌제청신청 기각결정 이유요지

(1) 이 사건 법률조항 및 관련조항을 종합하여 보면, 이 사건 법률조항이 재결주의를 채택하고 있다는 합리적인 해석이 가능하다고 볼 것이므로 이 사건 법률조항은 법률명확성의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

(2) 입법자는 행정심판을 통한 권리구제의 효율성, 행정청에 의한 자기시정의 개연성, 문제되는 행정심판사항의 특성 등 여러 가지 요소를 감안하여 입법정책적으로 행정심판을 필요적으로 거칠 것인지 여부, 법원에 원처분과 행정심판의 재결 중 어느 것

다룰 수 있게 할 것인지 여부 등 행정심판절차의 구체적 모습이나 불복의 대상 등을 자유롭게 정할 수 있다고 할 것이다. 그런데 토지수용에 관련된 공익사업은 국민경제에 중대한 영향을 미치는 경우가 대부분이어서 토지수용에 관한 법률관계를 신속하게 확정할 필요가 있고, 토지수용의 분쟁해결에 있어서는 고도의 전문성과 기술성이 요구되는 바이므로 이에 관한 행정기관의 전문성을 충분히 살리는 가운데 통상의 소송절차에 비하여 간편·저렴하고 신속하고도 효율적인 권리구제를 꾀할 수 있는 행정심판절차를 마련하는 것이 필요하다고 보여지므로 법이 토지수용과 관련된 분쟁에 있어서 행정심판전치주의 및 재결주의를 채택한 것에 합리성을 인정할 수 있다. 또한 법이 재결주의를 채택함으로써 인하여 수용재결 자체에 대하여는 그 취소를 구하는 소를 제기할 수 없다고 할 것이나, 이의재결에 대한 불복의 기회를 부여하고 있고 이의재결에 대한 취소소송에서 수용재결상의 하자도 다룰 수 있는 것이므로 수용재결에 대한 불복의 기회를 봉쇄하는 것이라고 할 수도 없으니 이 사건 법률조항은 청구인의 재판청구권을 침해한다고 볼 수 없다.

다. 건설교통부장관과 대한주택공사의 의견요지

대체로 위 법원의 위헌제청신청 기각결정의 이유요지와 동일하다.

3. 한정위헌심판청구의 적법성에 대한 판단

(1) 헌법재판소법 제68조 제2항이 “법률의 위헌여부심판의 제청신청이 기각된 때에는”이라고 규정함으로써 심판의 대상을 ‘법률’에 한정하고 있으므로, 일반적으로 법률조항 자체의 위헌판단

을 구하는 것이 아니라 법률조항을 “…… 하는 것으로 해석하는 한 위헌”이라는 판단을 구하는 청구는 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 청구로 적절치 아니하다(헌재 1995. 7. 21. 92헌바40, 판례집 7-2, 34, 37; 헌재 1997. 2. 20. 95헌바27, 판례집 9-1, 156, 161; 헌재 1999. 3. 25. 98헌바2, 판례집 11-1, 200, 208).

그러나, 청구인의 주장이 단순히 법률조항의 해석을 다투는 것이 아니라, 법률조항이 불명확하여 이를 다투는 등 법률조항 자체의 위헌성에 관한 청구로 이해되는 경우에는, 한정위헌의 판단을 구하는 심판청구도 적법한 것으로 볼 것이다(헌재 1995. 7. 21. 92헌바40, 판례집 7-2, 34, 36-37; 헌재 1997. 2. 20. 95헌바27, 판례집 9-1, 156, 161-162; 헌재 1999. 3. 25. 98헌바2, 판례집 11-1, 200, 208-209; 헌재 1999. 7. 22. 97헌바9, 판례집 11-2, 112, 121; 헌재 1999. 11. 25. 98헌바36, 판례집 11-2, 529, 536; 헌재 2000. 6. 29. 99헌바66등, 판례집 12-1, 848, 864-865 참조).

(2) 그러므로 보건대, 이 사건에서 청구인의 주장은 이 사건 법률조항이 “이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때 ……”라고만 규정하여 수용재결에 불복하는 경우 전심절차로서 이의신청을 필요적으로 경유하여야 하는지가 명확하지 않고, 재결주의를 취한 결과 원처분인 수용재결에 대한 재판청구권을 침해한다는 것이므로, 이는 법률조항 자체의 위헌주장으로 이해할 수 있고 따라서 적법하다 할 것이다.

4. 본안에 대한 판단

가. 토지수용에 대한 불복절차와 이 사건 법률조항의 취지

(1) 헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사

용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”라고 하여 재산권 행사의 사회적 의무성의 한계를 넘는 재산권의 수용·사용·제한과 그에 대한 보상의 원칙을 규정하고, 이에 근거하여 법은 공익사업에 필요한 토지를 강제적으로 취득하기 위하여 토지수용과 그 보상에 관한 사항을 정하고 있다. 토지수용은 건설교통부장관의 사업인정, 토지조서 및 물건조서의 작성, 기업자와 토지소유자 등 관계인의 협의 및 협의성립시 관할토지수용위원회에 의한 협의의 확인, 협의불성립시 재결의 신청 및 관할토지수용위원회의 재결과 같은 일련의 절차에 따라 행해지는데, 이러한 절차 진행의 각 단계에서 행정청의 위법한 처분등으로 권익을 침해받은 자는 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기하여 권익을 구제 받을 수 있다.

(2) 그런데, 법은 중앙 및 지방토지수용위원회의 재결에 대하여 이의가 있는 자는 재결서正本이 송달된 날부터 1월 이내에 중앙토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있으며(법 제73조, 제74조), 이의신청의 재결에 대하여 불복이 있을 때에는 재결서가 송달된 날부터 1월 이내에 행정소송을 제기할 수 있다(법 제75조의2 제1항)고 규정하여, 위법·부당한 중앙 및 지방토지수용위원회의 재결(이하 ‘수용재결’이라 한다)에 대하여 행정심판으로서 이의신청을 제기할 수 있도록 하고, 이의신청에 대한 중앙토지수용위원회의 재결(이하 ‘이의재결’이라 한다)에 대해서도 불복하는 경우 행정소송을 통하여 권익을 구제받을 수 있도록 행정소송법에 대한 특칙을 두고 있다.

(3) 한편 대법원은 이 사건 법률조항과 관련하여 “토지수용법

제73조 내지 제75조의2의 규정들을 종합하면 토지수용에 관한 행정소송에 있어서는 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결에 대하여 불복이 있을 때에 제기할 수 있다 할 것이므로 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결이 아닌 본건 중앙토지수용위원회의 수용재결은 행정소송의 대상으로 삼을 수 없다(대법원 1978. 3. 14 선고 77누164 판결; 대법원 1983. 2. 8. 선고 81누420 판결 등)”라고 판시하여, 이 사건 법률조항이 토지수용에 관한 행정소송의 대상을 이의재결로 하는 이른바 ‘재결주의’를 정한 것으로 해석·적용하고 있다. 그렇다면 이 사건 법률조항은 관할토지수용위원회의 수용재결에 불복하는 경우 행정소송을 통하여 권익구제를 받을 수 있도록 이에 대한 근거를 마련함과 동시에 이 경우 행정소송의 대상이 원처분인 수용재결이 아니라 행정심판에 대한 재결로서의 이의재결임을 정한 데 그 취지가 있다고 할 것이다.

(4) 위와 같은 취지로 규정된 이 사건 법률조항에 대하여, 청구인은 그것이 명확성의 원칙 및 비례의 원칙에 위반하여 청구인의 재판청구권을 침해하고 있다는 취지로 주장하므로, 이하 이에 대하여 차례로 살펴본다.

나. 명확성의 원칙 위반 여부

(1) 행정소송법 제18조 제1항은 “취소소송은 법령의 규정에 의하여 당해처분에 대한 행정심판을 제기할 수 있는 경우에도 이를 거치지 아니하고 제기할 수 있다. 다만, 다른 법률에 당해처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 규정이 있는 때에는 그러하지 아니하다”라고 규정하여,

위법한 처분에 대하여 취소소송을 제기하는 경우에 전심절차로서의 행정심판의 경유를 원칙적으로는 당사자의 자유로운 선택에 맡기되 예외적으로 개별법률에서 필요한 전심절차로서 행정심판절차를 둔 경우에는 반드시 이를 거치도록 하고 이를 부작위위법확인소송에도 준용하고 있다(제38조 제2항).

(2) 한편, 같은 법 제19조는 “취소소송은 처분 등을 대상으로 한다. 다만 재결취소소송의 경우에는 재결 자체에 고유한 위법이 있음을 이유로 하는 경우에 한한다”라고 하여, 위법한 처분에 불복하여 취소소송을 제기하기 전에 전심절차로서 행정심판을 거친 경우라도 위법한 처분 자체를 취소소송의 대상으로 삼아야 한다고 규정하고 이를 무효확인소송과 부작위위법확인소송에도 준용하고 있다(제38조). 행정심판에 대한 재결도 취소소송의 대상임이 명백하나(제2조 제1항 제1호), 원처분에 불복하여 행정심판의 재결을 거친 경우에 아무런 제한없이 위법한 원처분과 재결 모두를 소송의 대상으로 허용한다면 판결의 저촉이나 소송경제에 반하는 문제가 발생하므로 우리 행정소송법은 원처분에 대하여만 제소를 허용하고, 재결에 대하여는 예외적으로 재결 자체에 고유한 위법이 있는 경우에 한하여 제소를 허용하는 이른바 ‘원처분주의’를 입법화하고 있다. 그러나 위법한 원처분을 소송의 대상으로 하여 다투는 것보다는 행정심판에 대한 재결을 다투는 것이 당사자의 권리구제에 보다 효율적이고, 판결의 적정성을 더욱 보장할 수 있는 경우에는 행정심판에 대한 재결에 대하여만 제소하도록 하는 것이 국민의 재판청구권의 보장이라는 측면에서 더욱 바람직한 경우도 있으므로, 개별법률에서 이러한 취지를 정하는 때에는

원처분주의의 적용은 배제되고 재결에 대해서만 제소를 허용하는 이른바 ‘재결주의’가 인정된다(제8조 제1항).

(3) 그런데, 개별법률에서 재결주의를 정하는 경우에는 재결에 대해서만 제소하는 것이 허용되므로 그 논리적인 전제로서 취소소송을 제기하기 전에 행정심판을 필요적으로 경유할 것이 요구되는 바, 이 경우에도 행정소송법 제18조 제1항 단서에 따라 필요적 전심절차로서 행정심판에 대한 사항을 별도로 규정하여야 하는지가 문제된다. 즉, 이 사건 법률조항과 같이 위법한 수용재결에 대한 제소를 금지하고 이의재결에 대해서만 제소를 허용하는 경우에 이의신청절차를 필요적 전심절차로 둔다는 취지를 따로 정하여야 하는지 여부이다.

살피건대, 행정심판전치주의는 위법한 처분에 대하여 행정소송을 제기하는 경우에 행정기관에 의한 신속한 권리구제와 자율적인 통제 및 행정기관의 전문적인 지식의 활용이라는 측면에서 행정기관에 의한 행정심판절차를 경유하게 할 것인지의 문제임에 반하여, 재결주의는 위법한 원처분을 다투는 것보다 재결을 다투어 그 효력을 배제하는 것이 효율적인 권리구제와 판결의 적정성을 담보하는 경우에 원처분에 대한 제소를 금지하고 재결에 대해서만 제소를 허용하는 것으로 그 법리상·실정법상의 근거를 전혀 달리한다고 볼 것이다. 따라서 개별법률이 재결주의를 정하는 경우에 결과적으로 행정심판절차가 필요한 전심절차로 된다는 점에서는 행정심판전치주의와 동일하지만, 이는 행정소송법 제8조 제1항에 근거하여 개별법률이 재결주의를 취한 결과일 뿐이다.

그러므로, 이 사건 법률조항이 토지수용에 관한 행정소송의 대상을 이의재결로 명백히 정하고 있는 한 이의신청절차를 필요적 전심절차로 둔다는 취지를 따로 정하지 않았다 하여 명확성의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

다. 비례의 원칙 위반여부

(1) 재결주의에 의한 재판청구권의 제한

헌법 제27조 제1항이 규정하는 “법률에 의한” 재판청구권을 보장하기 위해서는 입법자에 의한 재판청구권의 구체적 형성이 불가피하므로 입법자의 광범위한 입법재량이 인정되기는 하나(헌재 1996. 8. 29. 93헌바57, 판례집 8-2, 46, 60 참조), 그러한 입법을 함에 있어서는 비록 완화된 의미에서일지언정 헌법 제37조 제2항의 비례의 원칙은 준수되어야 한다. 특히, 당해 입법이 단지 법원에 재소할 수 있는 형식적인 권리나 이론적인 가능성만을 허용하는 것이어서는 아니되고, 상당한 정도로 권리구제의 실효성이 보장되도록 하는 것이어야 할 것이다(헌재 2001. 2. 22. 2000헌가1, 공보 54, 171, 173 참조).

위에서 본 바와 같이 행정소송법은 행정소송의 대상에 관하여 원처분주의를 취하면서도 개별법률에서 재결에 대해서만 제소를 허용하는 명시적인 규정을 둔 경우에는 재결주의가 인정될 수 있음을 규정하고 있고(제19조, 제8조 제1항), 이러한 취지에 따라 감사원법 제40조 제2항, 노동조합및노동관계조정법 제85조 제2항 등과 더불어 이 사건 법률조항은 행정심판의 재결인 이의재결에 대해서만 행정소송을 제기하도록 정하고 있다.

그런데, 수용재결에 불복하는 경우에 필요적으로 이의신청을

거칠 것을 요구하는 것은 신속한 권리구제의 요청에는 부합하지 않고, 이의재결에 대해서만 제소를 허용하는 것은 이미 효력을 발생하여 당사자의 권리를 침해하고 있는 수용재결에 대한 권리구제수단으로서는 우회적인 방법이며, 가사 이의재결이 취소된다고 하더라도 수용재결의 효력이 당연히 상실된다고 보기는 어렵다는 등 효율적인 권리구제의 요청에 부합되지 않는 측면이 있는 바, 그러한 한도에서는 청구인의 재판청구권이 제한된다고 할 것이다.

그러므로, 이 사건 법률조항이 청구인의 재판청구권을 제한함에 있어 비례의 원칙을 준수하고 있는지 여부를 살핀다.

(2) 목적의 정당성과 수단의 적절성

(가) 수용재결과 이에 관한 법률적 분쟁의 특수성

토지수용의 목적은 토지 등 특정한 재산권을 공익사업 기타 복리목적에 제공함으로써 공공복리의 증진과 사유재산권과의 조절을 도모하고 나아가 국토의 합리적인 이용, 개발과 산업의 발전에 기여함에 있다(법 제1조). 이러한 목적을 달성하기 위하여 법은 공익사업에 해당하는 것을 제한적으로 열거하고(법 제3조), 이에 대한 보상의 기준과 방법을 정함으로써 공익과 사익의 구체적인 조절을 꾀하고 있다. 그런데 토지수용과 관련된 공익사업의 시행은 다수의 국민에게는 사회·경제적인 편익을 제공하는 반면 이로 인하여 토지 등에 대한 재산권을 수용당하는 국민에게는 유형·무형의 손해를 끼치게 되어 국민경제에 중대한 영향을 미치는 경우가 대부분이므로, 수용할 토지의 구역·손실의 보상 및 수용의 시기를 정하여 토지수용과 관련한 법률관계의 변동을 가

저오는 수용재결은 다른 행정처분과는 달리 처분 단계에서부터 중립적이고 전문성을 갖춘 기관에서 기업자와 토지소유자 등 이해관계인의 의견을 들어 심의·확정될 것이 요구된다. 이러한 요구에 따라 법은 수용재결청으로 토지수용위원회를 두고, 위원회 구성의 중립성과 위원의 전문성을 확보하기 위하여 위원의 자격과 신분보장에 관한 사항을 직접 정하며(법 제30조 내지 제33조), 재결신청의 접수를 받은 때에는 이를 지체없이 공고 및 열람하게 하고, 열람기간 중에는 토지소유자 등 이해관계인에게 의견을 진술할 수 있는 기회를 부여함과 동시에 토지수용위원회에 이러한 의견수렴의 권한을 부여하고 있다(법 제36조, 제42조). 그런데, 수용재결이 공정하고 전문적인 지식을 갖춘 기관에 의하여 당사자의 절차적 권리가 보장되는 가운데 이루어진 것이라 하더라도 수용할 토지의 구역이나 구체적인 보상금액에 관하여 당사자가 불복하는 경우에는 법이 정하는 불복절차를 통하여 토지소유자 등이 수용대상토지에 관한 재산권을 회복할 가능성이 남아있게 되므로 사실상 공익사업은 더 이상 진행될 수 없으며, 토지소유자 등 피수용자의 경우에도 토지수용과 관련한 법률관계가 확정될 때까지는 재산권 행사가 어렵게 될 뿐 아니라 수용재결에 불복하여 곧바로 법원에 행정소송을 제기하는 경우에는 수용재결이 지닌 전문성과 기술성으로 말미암아 실질적인 권리구제가 이루어지기도 어렵다. 이러한 이유로 위법한 수용재결에 대한 불복절차를 구체적으로 형성함에 있어서는 토지수용에 관한 행정기관의 전문적인 지식을 충분히 활용할 수 있고, 공익사업의 신속·원활한 수행과 토지소유자 등의 재산권 보장을 위하여 토지

수용에 관한 법률관계를 신속히 확정할 수 있는 제도적인 장치가 요구된다고 할 것이다.

그러므로 보건대, 법은 이러한 토지수용과 관련된 분쟁의 특수성을 고려하여 수용재결에 대하여 불복하는 때에는 중앙토지수용위원회에 행정심판으로서 이의신청을 할 수 있도록 하고, 이의신청절차를 결과적으로 필요한 전심절차화함으로써 이를 통한 신속한 법률관계의 확정 및 통상의 소송절차에 비하여 간편한 절차에 의해 시간과 비용을 절약할 수 있는 불복절차를 마련하고 있을 뿐 아니라 토지수용에 관한 행정기관의 전문적인 지식을 활용할 수 있도록 하고 있다. 따라서 이 사건 법률조항이 재결주의를 취함으로써 이의신청절차를 사실상 필요적 전심절차화한 것은 목적의 정당성과 수단의 적절성이 인정된다고 할 것이다.

(나) 이의재결의 성격과 수용재결과의 관계

한편, 이의신청절차는 위법한 수용재결에 대하여 중앙토지수용위원회가 행하는 분쟁해결절차로서 실질적으로는 행정심판의 성질을 갖는 것이므로 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 행정심판법이 적용된다고 할 것이고(대법원 1992. 6. 9. 선고 92누565 판결), 이의재결도 당해이의신청사건에 대한 중앙토지수용위원회의 중국적인 판단으로서 원칙적으로 준사법적인 성격을 가진다고 볼 것이다.

그러나, 행정심판의 경우에는 재결이 갖는 이러한 준사법적인 성격으로 말미암아 원칙적으로 재결기능을 담당할 재결청으로 처분청의 직권상급기관을, 심리·의결기능을 담당할 기관으로 행정심판위원회를 분리하여 두고(행정심판법 제5조, 제6조), 심판절차에

있어서도 구술심리주의를 확대하고 증거조사신청권을 보장함으로써 사법절차에 준하여 재결의 공정성과 행정심판절차의 실질적 권리구제기능을 담보하고 있는 것에 반하여, 이의신청절차에서는 대부분의 경우 수용재결청과 이의재결청이 중앙토지수용위원회로 동일하고(수용재결청으로는 중앙 및 지방토지수용위원회가 있으나, 법 제35조 제2항에 의하면 중앙토지수용위원회의 관할을 제외한 지방토지수용위원회의 관할로는 시·군·구가 기업자인 경우에 국한되므로 그 관할사업의 범위가 매우 좁다), 재결기능과 심의·의결기능을 분리하지 않고 모두 중앙토지수용위원회가 함께 관장하도록 하며, 수용재결과 이의재결의 심리절차에 있어서도 실무적으로는 이를 구분하지 않고 동일한 절차로 규정함으로써(법 제28조 이하, 법시행령 제25조의4, 중앙토지수용위원회운영규정 제7조 이하), 사실상 이의신청절차는 수용할 토지의 구역과 손실의 보상 등에 관하여 수용재결과정에서 행한 절차를 반복하여 다시 심의하고 있는 점에 비추어 볼 때, 이의재결은 행정심판에 대한 재결의 성격과 함께 관할토지수용위원회가 1차적으로 행한 수용재결을 다시 심의하여 토지수용에 관한 법률관계를 확정하는 재처분적인 성격도 부수적으로 함께 가지는 것으로 볼 수 있다.

따라서, 위법한 수용재결로 인하여 권익을 침해받은 자가 이의신청절차를 거쳐 이의재결에도 불복하는 경우에는 토지수용에 관한 법률관계를 최종적으로 확정하는 이의재결을 다투어 그 효력을 배제하는 것이 당사자의 권리구제를 위한 효율적인 방법이라 할 것이며, 법원으로서도 수용재결과 이의재결의 심리과정에서 제기된 당사자의 주장과 토지수용에 관하여 전문적인 지식을 갖

고 있는 중앙토지수용위원회가 행한 수용대상토지에 대한 구체적인 실사결과 및 보상금액의 산정기준 등을 모두 고려하여 판단함이 분쟁의 일회적 해결과 판결의 적정성을 보장할 수 있다고 할 것이므로 이 사건 법률조항이 재결주의를 정한 것은 이 점에서 목적의 정당성과 수단의 적절성이 인정된다.

(3) 필요성과 법익 균형성

나아가, 이의재결의 취소를 구하는 소송에서는 이의재결 자체의 고유한 위법사유 뿐만 아니라 이의신청의 사유로도 삼지 않은 수용재결의 하자도 주장할 수 있다는 것이 법원의 일관된 판례이므로(대법원 1995. 12. 8. 선고 95누5561 판결 참조), 이 사건 법률조항이 수용재결에 대한 제소를 금지함으로써 청구인의 재판청구권이 제한되는 정도는 그다지 크다고 할 수 없고, 또한 이에 비하여 분쟁의 일회적 해결과 신속한 권리구제의 요청에 응하고 법원 판결의 적정성을 보장할 수 있다는 점에서 재결주의를 규정함에 의한 공익은 매우 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 필요성과 법익 균형성도 갖추고 있다고 할 것이다.

(4) 소 결

따라서, 이 사건 법률조항은 단지 법원에 제소할 수 있는 권리나 이론적인 가능성만을 허용하는 것이 아니라, 오히려 상당한 정도로 권리구제의 실효성이 보장되도록 하고 있다고 할 것이므로, 비례의 원칙에 위반하여 재판청구권을 침해한다고 볼 수 없다.

5. 결 론

이상과 같은 이유로 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 아

니하브로 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판관 윤영철(재판장) 한대현(주심) 하경철 김영일 권 성 김
효종 김경일 송인준 주선회