

헌법재판소
2005. 9. 29. 선고
2005 헌마 437
전원재판부
결정을 중심으로

계룡산국립공원지역 내 토지매수청구사건

허범행 | 허범행 법률사무소 변호사

한국의국어대학교 일반대학원 졸업(석사, 행정법전공), 한국의국어대학교 일반대학원 박사학위과정 재학(행정법전공)
환경보전협회 자문변호사, 원주지방환경청 자문변호사, 한강유역환경청 자문변호사, 인천경기기계공업협동조합 자문위원,
KNJ엔지니어링 등 다수의 환경기업 고문변호사
tel. 02-584-2770 | h9332@hanmail.net

이 건의 소송 진행경위

가. 청구인은 1968. 12. 계룡산국립공원으로 지정·고시되고 1970. 3. 국립공원계획상 자연환경지구로 결정·고시된 이 사건 토지를 1995. 7.경 증여받고, 2004. 5. 피청구인에게 자연공원법 제77조 제1항에 따라 매수청구를 하였으나, 거부되었다.

나. 이에 청구인은 피청구인이 국립공원구역으로 지정·고시되어 장기간 일정한 행위에 제한을 받고 있는 이 사건 토지를 매수하거나 사업시행을 위한 수용 등 보상조치를 취하지 않고 있는 것은 헌법상 보장된 청구인의 재산권 등을 침해하는 것이라고 주장하면서 이 사건 헌법소원을 청구하였다.

다. 이에 대하여 헌법재판소는 청구인의 심판청구는 모두 부적법하다고 보아 각하하였다.

심판의 대상

가. 행정청의 부작위 등에 대한 헌법소원 부분

이 부분 심판의 대상은 피청구인이 국립공원구역으로 지정·고시된 이 사건 토지에 대한 매수나 수용 등 보상조치를 취하지 않은 부작위 혹은 청구인의 매수청구에 대한 거부행위가 청구인의 기본권을 침해하는지 여부이다.

나. 법령에 대한 헌법소원 부분

다만 청구인의 주장을 자연공원법 제77조 제1항·제2항에서 매수청구인의 범위를 제한하고 있는 법령 자체에 대한 위헌성, 즉 부진정입법부작위를 다투는 헌법소원으로 선택할 수 있으므로 이 경우 심판대상은 자연공원법 제77조 제1항·제2항(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다.)의 위헌 여부이며, 그 내용은 다음과 같다.

자연공원법(2001. 3. 28. 법률 제6450호로 전문 개정되어 2001. 9. 29.부터 시행된 것) 제77조(토지매수의 청구)

① 자연공원의 지정으로 인하여 자연공원 안에 있는 토지를 종전의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지(이하 "매수대상토지"라 한다.)의 소유자로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 공원관리청에 그 토지의 매수를 청구할 수 있다.

1. 자연공원의 지정 당시부터 그 토지를 계속 소유한 자
2. 제1호의 자로부터 그 토지를 상속받아 계속 소유한 자

② 공원관리청은 제1항의 규정에 의하여 매수청구를 받은 토지가 제3항의 규정에 의한 기준에 해당되는 때에는 이를 매수하여야 한다.

판시의 요지

먼저 직권으로 이 사건 심판청구의 적법 여부에 관하여 살펴본다.

가. 행정청의 부작위에 대한 헌법소원 부분

이 사건에서 청구인이 주로 다투는 것은 공원관리청인 피청구인이 자연공원법에 의한 국립공원구역으로 지정·고시된 이 사건 토지에 대하여 장기간 공원사업을 시행하지 않은 채 이에 대한 매수나 수용 등 보상조치를 취하지 아니한 부작위가 헌법에 위반된다는 것이다. 행정권력의 부작위에 대한 헌법소원은 공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어 이에 의거하여 기본권의 주체가 행정행위를 청구할 수 있음에도 불구하고 공권력의 주체가 그 의무를 게을리 하는 경우에만 한하여 허용된다고 할 것이며, 따라서 의무위반의 부작위 때문에 피해를 입었다는 단순한 일반적인 주장만으로는 족하지 않다고 할 것이므로 기본권의 침해 없이 행정행위의 단순한 부작위의 경우는 헌법소원으로서 부적법하다(헌재 1996. 11. 28. 92헌마237, 판례집 8-2, 600, 606; 2001. 1. 18. 99헌마636, 판례집 13-1, 129, 136).

1) 먼저 자연공원법(이하 '법'이라 한다.)에 의한 공원계획의 시행절차를 간략히 살펴보면, 그 절차는 자연공원의 지정·고시 및 공원기본계획의 수립, 공원계획의 결정 및 고시, 공원사업시행계획의 결정 및 고시, 공원사업의 시행 등의 단계를 거치게 되는데, 법 제22조에서는 공원사업의 시행을 위하여 필요한 토지 등에 대한 수용 및 사용권한의 근거를 부여하는 한편(제1항), 법 제19조 제2항의 규정에 의한 공원사업시행계획의 결정 및 고시를 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제20조 제1항의 규정에 의한 사업인정 및 동법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시로 본다고 규정하고 있어(제2항), 공원사업에 편입된 토지에 대한 수용 및 사용은 결국 당해 공원사업시행계획에 대한 결정

및 고시가 있어야 가능하도록 되어 있다. 따라서 공원사업시행계획의 전단계로서 단지 국립공원구역(용도지구계획상 자연환경지구)으로의 지정 및 고시의 절차까지만 이루어지고 구체적인 공원사업시행계획의 결정 및 고시가 이루어지지 아니한 상태에 있는 이 사건 토지에 대하여는 공원관리청이 이를 수용할 수 있는 법률적 근거가 없다(헌재 1996. 11. 28. 92헌마237, 판례집 8-2, 600, 607; 2002. 5. 30. 2001헌마708, 공보 69, 504 참조). 그러므로 피청구인이 이 사건 토지를 수용하여야 할 법률적 의무는 존재하지 아니한다.

2) 다음으로 자연공원법 제77조 제1항은 자연공원의 지정으로 인하여 자연공원 안에 있는 토지를 종전의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지의 소유자로서 '자연공원의 지정 당시부터 그 토지를 계속 소유한 자', '그러한 자로부터 그 토지를 상속받아 계속 소유한 자'에 대하여 공원관리청에 그 토지의 매수를 청구할 수 있는 토지매수청구권을 인정하고 있다. 그런데 청구인이 자연공원의 지정 당시부터 이 사건 토지를 계속 소유하였거나 그러한 자로부터 상속받아 계속 소유한 자가 아닐 뿐만 아니라(전 소유자인 이○인도 계룡산국립공원으로 지정·고시되고 난 후인 1977. 5. 31. 이 사건 토지를 취득하였음), 자연공원의 지정으로 인하여 이 사건 토지를 종전의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소되었다고 볼 여지도 없는 점 등에 비추어 볼 때, 청구인은 자연공원법 제77조 제1항 소정의 매수청구권자에 해당한다고 볼 수 없고, 따라서 공원관리청인 피청구인이 이러한 매수청구에 응하여야 할 법적 의무도 없다고 할 것이다.

3) 나아가 피청구인이 이 사건 토지를 수용하거나 협의취득 하여야 할 헌법적 의무가 있는지 여부에 관하여 보건대, 일반적으로 공원계획의 시행 여부나 실시시기는 다른 사업들과의 우선순위,

재정적 여건 등 다양한 요인들을 복합적으로 감안하여 결정되어야 할 사항으로서 공원관리청이 그에 관한 광범위한 재량권을 갖는다 할 것이므로, 헌법상 보장된 재산권으로부터 직접 이 사건 토지에 대한 공원관리청의 수용의무 등이 도출된다고 볼 수는 없다고 할 것이다[헌재 1996. 11. 28. 92헌마237, 판례집 8-2, 600, 607; 2002. 5. 30. 2001헌마708, 공보 69, 504 참조]. 그렇다면 피청구인이 이 사건 토지를 수용하거나 협의취득 하여야 할 헌법적 의무가 있다고 할 수 없다.

- 4) 따라서 피청구인의 부작위가 헌법소원의 대상이 되는 부작위나 공권력의 불행사에 해당한다고 볼 수 없으므로 이 부분 심판청구는 부적법하다.

나. 행정청의 거부행위에 대한 헌법소원 부분

청구인은 공원관리청인 피청구인을 상대로 자연공원법 제77조 제1항에 의한 매수청구를 하였으나 피청구인이 2004. 6. 1. 매수청구요건에 해당하지 않는다는 이유로 이를 거부하는 회신을 함으로써 이러한 행정청의 거부행위로 인하여 헌법상 보장된 청구인의 재산권이 침해되었다고 주장한다. 그러나, 피청구인의 위와 같은 회신이 헌법소원심판의 대상인 공권력의 행사에 해당하지도 심히 의문스러운 뿐만 아니라 설혹 그에 해당한다고 하더라도, 청구인은 2004. 6. 1. 위 회신을 송달받았고 그 무렵 기본권 침해의 사유가 있음을 알았다고 할 것이므로, 청구인의 이 사건 소원심판은 기본권침해사유가 있음을 안 날로부터 90일을 훨씬 초과하여 2005. 4. 27. 청구되었으므로 그 청구기간을 준수하지 못하였다. 따라서 청구인의 이 부분 심판청구는 그 청구기간을 준수하지 못하였으므로 부적법하다.

다. 법령에 대한 헌법소원 부분

법령에 대한 헌법소원은 그 법률의 시행과 동시에 기본권의 침해를 받게 되는 경우 그 법률이 시행된 사실을 안 날로부터 90일 이내에, 법률이 시행된 날로부터 1년 이내에 청구하여야 한다. 그런데 청구

인은 1995. 7. 21. 이 사건 토지에 대한 소유권을 취득하였고 그 후인 2001. 9. 29. 이 사건 법률조항이 시행되었으므로 이때부터 기본권의 침해를 받게 되었다 할 것이고, 한편 2004. 5. 20. 공원관리청으로부터 이 사건 토지가 국립공원구역으로 지정·고시되어 있고 이 사건 법률조항에 정해진 경우에만 매수청구를 할 수 있다는 회신을 받았으므로 적어도 그 무렵 이 사건 법률조항의 시행사실을 알게 되었다 할 것이다. 그렇다면 이 사건 소원심판은 이 사건 법률조항의 시행사실을 안 날(2004. 5. 20)로부터 90일, 그리고 이 사건 법률조항이 시행된 날(2001. 9. 29)로부터 1년을 훨씬 초과하여 2005. 4. 27. 청구되어 그 청구기간을 준수하지 못하였으므로 이 부분 심판청구는 부적법하다.

라. 결론

따라서 청구인의 심판청구는 모두 부적법하므로 이를 각하하기로 하여 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

평가

자연공원법 제77조에서 매수청구권 제도를 도입한 것은 손실보상을 인정하고 있지 않았던 기존의 태도와 비교했을 때 재산권 보상이라는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 매수청구권이 인정되기 위해서는 여러 요건이 충족되어야 하는데 그 요건을 충족하는 것이 쉽지 않아 완전한 보상 조치라고 하기에는 미흡한 점이 있다. 국립공원계획상 자연환경지구로 결정·고시되어 재산권에 대한 제약이 이루어진 후 구체적인 공원사업 시행계획의 결정 및 고시가 없다는 이유로 토지소유자로 하여금 30년 이상을 아무런 보상 없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서 정당할 수 없는 과도한 제한이다. 이에 대한 해결책으로 부작위위법확인 소송이나 행정권력의 부작위에 대한 헌법소원을 고려해 볼 수 있겠지만 궁극적으로는 자연공원법에 재산권의 침해에 대한 합리적인 보상 절차를 마련할 필요가 있다.