

13. 건축물용도변경 사건

〈헌재 1997. 5. 29. 94헌바22 건축법 제78조 제1항 등 위헌소원, 판례집 9-1, 529〉

가. 사건의 배경

이 사건은 건축법 제78조 제1항의 처벌대상 중에는 동법 제14조의 규정에 의하여 허가 없이 건축물의 용도를 변경한 경우도 포함되는데 그 대상이 대통령령에 백지위임되어 있다는 이유로 위헌결정한 사건이다.

건축법(1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전문개정된 것) 제14조 제1항은 건축물의 용도를 변경하는 행위는 대통령령이 정하는 바에 의하여 건축으로 본다고 규정하고, 동법 제78조 제1항은 도시계획구역안에서 동법 제8조 제1항에 따른 시장·군수·구청장의 허가 없이 건축물을 건축하는 행위등에 대하여 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있었다.

청구인은 그 소유의 건축물의 용도를 허가없이 변경한 행위로 건축법 제14조 및 제78조 제1항에 의하여 서울형사지방법원으로부터 벌금 200만원의 약식명령을 받고 이에 불복하여 정식재판을 청구하면서 백지위임한 위 법률조항에 의해서 처벌받았다고 주장하고 이에 대하여 위헌법률심판제청을 신청하였으나 동 법원으로부터 기각되자 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 건축법 제78조 제1항 중 14조의 규정에 의한 제8조 제1항 부분이 다음과 같이 죄형법정주의를 규정한 헌법 제12조 제1항 후문 및 제13조 제1항 전단과 위임입법의 한계를 규정한 헌법 제75조에 위반된다고 결정하였다.

범죄와 형벌에 관한 사항에 있어서도 위임입법의 근거와 한계에 관한 헌법 제75조는 적용되는 것이나 법률에 의한 처벌법규의 위임은 헌법이 특히 인권을 최대한 보장하기 위하여 죄형법정주의와 적법절차를 규정하고 법률에 의한 처벌을 강조하고 있는 기본권보장 우위사상에 비추어 바람직하지 못한 일이므로 그 요건과 범위가 보다 엄격하게 제한적으로 적용되어야 한다. 따라서 처벌법규의 위임을 하기 위하여는 첫째, 특히 긴급한 필요가 있거나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 한정되어야 하며, 둘째, 이러한 경우에도 법률에서 범죄의 구성요건은 처벌대상행위가 어떠한 것일 것이라고 예측할 수 있을 정도로 구체적으로 정하고, 셋째, 형벌의 종류 및 그 상한과 폭을 명백히 규정하여야 하되 위임입법의 예측가능성의 유무를 판단함에 있어서는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니고 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 한다.

그런데 건축법은 건축물의 용도제한에 관하여 그 내용을 아무런 구체적인 기준이나 범위를 정함이 없이 이를 하위법령인 대통령령이나 조례에 백지위임하고 있고 건축물의 용도 변경행위에 관하여도 건축법 제14조는 이를 대통령령이 정하는 바에 따른다고만 규정하고 있을 뿐이며 건축물의 용도제한에 관한 사항도 모두 하위법령에 백지위임되어 있어서 일반인의 입장에서 보면 건축법 제14조만으로는 실제로 하위법령인 대통령령의 규정내

용을 미리 예측하여 자신의 용도변경행위가 건축으로 보아 허가를 받아야 하는 용도변경 행위인지 여부를 알 수 없다.

따라서 건축법 제14조는 구체적인 내용을 하위법령에 백지위임하고 있는 것이므로 이와 같은 위임입법은 범죄의 구성요건의 규정을 위임한 부분에 관한 한 죄형법정주의를 규정한 헌법 제12조 제1항 후문 및 제13조 제1항 전단과 위임입법의 한계를 일탈한 것으로 헌법에 위반된다.

다. 사후경과

건축물 용도변경에 관한 헌법재판소의 결정은 이해관련인들이 많았으므로 그 여파도 매우 컸다. 이 결정이후 국회는 1997년 12월 13일 법률 제5450호로 건축법을 개정하여 동법 제14조에 용도변경의 종류에 대한 11가지의 예를 명시적으로 규정함으로써 백지위임의 여지를 막았다. 동조항에 의해 용도변경의 시설군으로 분류된 것은 주거시설군, 관광집회시설군, 영업·업무시설군, 숙박시설군, 교육시설군, 공장·산업시설군, 위험물저장 및 처리시설군, 의료 및 의료시설군, 판매유통시설군, 여객운송시설군, 기타 대통령령으로 정하는 시설군 등이다.