

보상금증액

[대법원 2018. 12. 27. 선고 2014두11601 판결]

【판시사항】

[1] 물을 사용하여 사업을 영위하는 지위가 독립하여 재산권으로 평가될 수 있는 경우, [댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제11조 제1항, 제3항](#) 및 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제76조 제1항](#)에 따라 손실보상의 대상이 되는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당하는지 여부(적극)

[2] [하천법 제50조](#)에 따른 하천수 사용권이 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제76조 제1항](#)에서 손실보상의 대상으로 규정하고 있는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당하는지 여부(적극)

[3] 물건 또는 권리 등에 대한 손실보상액 산정의 기준이나 방법에 관하여 구체적으로 정하고 있는 법령의 규정이 없는 경우, 그 성질상 유사한 물건 또는 권리 등에 대한 관련 법령상의 손실보상액 산정의 기준이나 방법에 관한 규정을 유추적용할 수 있는지 여부(적극)

[4] 甲 주식회사가 한탄강 일대 토지에 수력발전용 댐을 건설하고 한탄강 하천수에 대한 사용허가를 받아 하천수를 이용하여 소수력발전사업을 영위하였는데, 한탄강 홍수조절지댐 건설사업 등의 시행자인 한국수자원공사가 댐 건설에 필요한 위 토지 등을 수용하면서 지장물과 영업손실에 대하여는 보상을 하고 甲 회사의 하천수 사용권에 대하여는 별도로 보상금을 지급하지 않자 甲 회사가 재결을 거쳐 하천수 사용권에 대한 별도의 보상금을 산정하여 지급해 달라는 취지로 보상금증액 소송을 제기한 사안에서, 甲 회사의 하천수 사용권에 대한 ‘물의 사용에 관한 권리’로서의 정당한 보상금액은 어업권이 취소되거나 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 않은 경우의 손실보상액 산정 방법과 기준을 유추적용하여 산정하는 것이 타당하다고 본 원심판단을 수긍한 사례

【판결요지】

[1] [댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률](#)(이하 ‘[댐건설법](#)’이라 한다) [제11조 제1항, 제3항](#), [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률](#)(이하 ‘[토지보상법](#)’이라 한다) [제1조, 제61조, 제76조 제1항, 제77조 제1항](#)의 내용을 종합해 볼 때, 물을 사용하여 사업을 영위하는 지위가 독립하여 재산권, 즉 처분권을 내포하는 재산적 가치 있는 구체적인 권리로 평가될 수 있는 경우에는 [댐건설법 제11조 제1항, 제3항](#) 및 [토지보상법 제76조 제1항](#)에 따라 손실보상의 대상이 되는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다고 볼 수 있다.

[2] [하천법 제5조, 제33조 제1항, 제50조, 부칙\(2007. 4. 6.\) 제9조](#)의 규정 내용과 [구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전부 개정되기 전의 것\) 제25조 제1항 제1호, 구 하천법\(2007. 4. 6. 법률 제8338호로 전부 개정되기 전의 것\) 제33조 제1항 제1호](#)의 개정 경위 등에 비추어 볼 때, [하천법 제50조](#)에 의한 하천수 사용권(2007. 4. 6. 하천법 개정 이전에 종전의 규정에 따라 유수의 점용·사용을 위한 관리청의 허가를 받음으로써 [2007. 4. 6. 개정 하천법 부칙 제9조](#)에 따라 현행 [하천법 제50조](#)에 의한 하천수 사용허가를 받은 것으로 보는 경우를 포함한다. 이하 같다)은 [하천법 제33조](#)에 의한 하천의 점용허가에 따라 해당 하천을 점용할 수 있는 권리와 마찬가지로 특허에 의한 공물사용권의 일종으로서, 양도가 가능하고 이에 대한 민사집행법상의 집행 역시 가능한 독립된 재산적 가치가 있는 구체적인 권리라고 보아야 한다. 따라서 [하천법 제50조](#)에 의한 하천수 사용권은 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제76조 제1항](#)이 손실보상의 대상으로 규정하고 있는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다.

[3] 물건 또는 권리 등에 대한 손실보상액 산정의 기준이나 방법에 관하여 구체적으로 정하고 있는 법령의 규정이 없는 경우에는, 그 성질상 유사한 물건 또는 권리 등에 대한 관련 법령상의 손실보상액 산정의 기준이나 방법에 관한 규정을 유추적용할 수 있다.

[4] 甲 주식회사가 한탄강 일대 토지에 수력발전용 댐을 건설하고 한탄강 하천수에 대한 사용허가를 받아 하천수를 이용하여 소수력발전사업을 영위하였는데, 한탄강 홍수조절지댐 건설사업 등의 시행자인 한국수자원공사가 댐 건설에 필요한 위 토지 등을 수용하면서 지장물과 영업손실에 대하여는 보상을 하고 甲 회사의 하천수 사용권에 대하여는 별도로 보상금을 지급하지 않자 甲 회사가 재결을 거쳐 하천수 사용권에 대한 별도의 보상금을 산정하여 지급해 달라는 취지로 보상금증액 소송을 제기한 사안에서, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다) 및 그 시행령, 시행규칙에 '물의 사용에 관한 권리'의 평가에 관한 규정이 없고, [하천법 제50조](#)에 의한 하천수 사용권과 면허어업의 성질상 유사성, 면허어업의 손실액 산정 방법과 환원을 등에 비추어 볼 때, 甲 회사의 하천수 사용권에 대한 '물의 사용에 관한 권리'로서의 정당한 보상금액은 [토지보상법 시행규칙 제44조\(어업권의 평가 등\) 제1항](#)이 준용하는 [수산업법 시행령 제69조](#)[별표 4](어업보상에 대한 손실액의 산출방법·산출기준 등) 중 어업권이 취소되거나 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 않은 경우의 손실보상액 산정 방법과 기준을 유추적용하여 산정하는 것이 타당하다고 본 원심판단을 수긍한 사례.

【참조조문】

[1] [댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제11조 제1항, 제3항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제1조, 제61조, 제76조, 제77조 제1항](#)

[2] [구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전부 개정되기 전의 것\) 제25조 제1항 제1호, 구 하천법\(2007. 4. 6. 법률 제8338호로 전부 개정되기 전의 것\) 제33조 제1항 제1호, 하천법 제5조, 제33조 제1항, 민사집행법 제251조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제76조 제1항](#)

[3] [댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제11조 제1항, 제3항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제61조, 제77조 제1항](#)

[4] [댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제11조 제1항, 제3항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제61조, 제77조 제1항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제44조 제1항, 하천법 제50조, 수산업법 제2조 제9호, 제8조, 제16조 제1항, 수산업법 시행령 제69조](#)[별표 4]

【참조판례】

[3] [대법원 1988. 12. 20. 선고 88누1059 판결\(공1989, 200\)](#), [대법원 1992. 5. 22. 선고 91누12356 판결\(공1992, 2035\)](#), [대법원 1999. 11. 23. 선고 98다11529 판결\(공2000상, 1\)](#), [대법원 2002. 11. 26. 선고 2001다44352 판결\(공2003상, 190\)](#)

【전문】

【원고, 피상고인 겸 상고인】

인세홀딩스 주식회사 (소송대리인 법무법인 에스엔 담당변호사 이규주)

【피고, 상고인 겸 피상고인】

한국수자원공사

【원심판결】

대전고법 2014. 7. 17. 선고 2013누1773 판결

【주 문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 각자가 부담한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 피고의 상고이유에 대하여

가. (1) 「[댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률](#)」(이하 ‘[댐건설법](#)’이라고 한다) 제11조 제1항은, 댐건설사업 시행자는 댐의 건설에 필요한 토지, 건물, 그 밖에 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권 및 물의 사용에 관한 권리(이하 ‘토지 등’이라고 한다)를 수용하거나 사용할 수 있다고 규정하고 있다.[댐건설법 제11조 제3항](#)은,[같은 조 제1항](#)에 따른 토지 등의 수용이나 사용에 관하여는 댐건설법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라고 한다)을 준용한다고 규정하고 있다.

토지보상법은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하는 것을 목적으로 한다([같은 법 제1조](#)). 이에 따라 [토지보상법 제61조](#)는 “공익사업에 필요한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 토지보상법은 ‘영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실’에 대한 보상을 규정한 [제77조 제1항](#)을 두면서도, [제76조](#)에서 ‘권리의 보상’에 관하여 별도로 규율하고 있는데, [같은 조 제1항](#)은 “광업권·어업권 및 물(용수시설을 포함한다) 등의 사용에 관한 권리에 대하여는 투자비용, 예상 수익 및 거래가격 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

이러한 규정 내용을 종합해 볼 때, 물을 사용하여 사업을 영위하는 지위가 독립하여 재산권, 즉 처분권을 내포하는 재산적 가치 있는 구체적인 권리로 평가될 수 있는 경우에는 댐건설법 제11조 제1항, 제3항 및 토지보상법 제76조 제1항에 따라 손실보상의 대상이 되는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) [하천법 제33조](#)에 의한 하천의 점용허가는 특정인에게 하천이용권이라는 독점적 권리를 설정하여 주는 처분에 해당하므로, 그러한 점용허가를 받은 자는 일반인에게는 허용되지 않는 특별한 공물사용권을 설정받아 일정 기간 이를 배타적으로 사용할 수 있다(대법원 2003. 12. 12. 선고 2003두8036 판결, [대법원 2011. 1. 13. 선고 2009다21058 판결](#) 참조). 하천의 점용허가에 따라 해당 하천을 점용할 수 있는 권리(이하 ‘하천점용허가권’이라고 한다)는 특허에 의한 공물사용권의 일종으로서 하천의 관리주체에 대하여 일정한 특별사용을 청구할 수 있는 권리에 해당하고, 독립된 재산적 가치가 있다([대법원 2014. 10. 10.자 2014마1404 결정](#) 참조). [하천법 제33조 제1항](#), [제5조](#) 등 관련 법령에 의하면, 하천의 점용허가를 받은 자는 관할관청의 허가 없이 그 하천점용허가권을 자유로이 양도할 수 있고, 하천점용허가권에 대하여는 법률상 압류가 금지되어 있지 않으므로 [민사집행법 제251조](#)가 정하는 ‘그 밖의 재산권’에 대한 집행방법에 의하여 강제집행을 할 수도 있다(위 [2014마1404 결정](#) 참조). 또한 하천의 점용허가를 받은 사람은 그 하천부지를 권원 없이 점유·사용하는 자에 대하여 직접 부당이득의 반환 등을 구할 수도 있다([대법원 1994. 9. 9. 선고 94다4592 판결](#) 참조).

한편 [구 하천법](#)(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전부 개정되기 전의 것) 제25조 제1항 제1호는 ‘유수의 점용’을 관리청의 점용허가가 필요한 행위로 규정하고 있었고, [구 하천법](#)(2007. 4. 6. 법률 제8338호로 전부 개정되기 전의 것) 제33조 제1항 제1호는 ‘유수(하천 바닥에 스며들어 흐르는 물을 포함한다)의 사용’을 관리청의 점용

허가가 필요한 행위로 규정하고 있었다. [하천법이 2007. 4. 6. 전부 개정되면서 제33조 제1항](#)에서 유수의 점용 또는 사용에 관한 조항이 삭제되고, ‘생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자’에 대한 하천수 사용허가에 관하여 규정한 [제50조](#)가 신설되었는데, [개정 하천법 부칙 제9조](#)는 개정 하천법 시행 당시 종전의 규정에 따른 하천점용허가 중 ‘유수사용 목적의 점용허가’에 한하여 [제50조](#)의 개정 규정에 따른 하천수 사용허가로 본다고 규정하고 있다.

위에서 본 하천법의 규정 내용과 개정 경위 등에 비추어 볼 때, 하천법 제50조에 의한 하천수 사용권(2007. 4. 6. 하천법 개정 이전에 종전의 규정에 따라 유수의 점용·사용을 위한 관리청의 허가를 받음으로써 2007. 4. 6. 개정 하천법 부칙 제9조에 따라 현행 하천법 제50조에 의한 하천수 사용허가를 받은 것으로 보는 경우를 포함한다. 이하 같다)은 위에서 본 하천법 제33조에 의한 하천점용허가권과 마찬가지로 특허에 의한 공물 사용권의 일종으로서, 양도가 가능하고 이에 대한 민사집행법상의 집행 역시 가능한 독립된 재산적 가치가 있는 구체적인 권리라고 보아야 한다. 따라서 하천법 제50조에 의한 하천수 사용권은 토지보상법 제76조 제1항이 손실보상의 대상으로 규정하고 있는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다.

나. 원심은 채택된 증거를 종합하여 아래와 같은 사실을 인정한 다음, 그 판시와 같은 이유로, 원고의 하천수 사용권이 [댐건설법 제11조 제1항, 제3항](#) 및 [토지보상법 제76조 제1항](#)에 따라 손실보상의 대상이 되는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다고 판단하였다.

(1) 원고는 1995. 8. 18. 포천시 영북면 대화산리 산51-2(이하 ‘이 사건 토지’라고 한다) 등에서 하천 공작물 설치공사허가를 받은 후, 공사 착공을 하여 1998. 5. 4. 이 사건 토지 소재 수력발전용 댐 구조물(이하 ‘이 사건 댐’이라고 한다)을 준공하였다. 원고는 그 무렵 포천시장으로부터 이 사건 토지 일대의 한탄강 하천수에 대한 사용허가(사용허가 만료시점은 2010. 12. 31.이다)를 받아 하천수를 사용하여 이 사건 댐을 가동하며 소수력발전사업을 영위하였다.

(2) 소수력발전 목적의 댐시설을 가동하기 위한 하천수 사용허가 기간은 현재 허가일로부터 5년으로 하고 있고, 하천수 부족, 기득 하천수 사용자 피해, 공익사업에 따른 변경 필요성 등의 특별한 사정이 없다면 그 기간이 연장되고 있다.

(3) 피고는 한탄강 홍수조절지댐 건설사업 등(이하 ‘이 사건 사업’이라고 한다)의 시행자로서 2010. 12. 22.을 수용개시일로 하여 댐 건설에 필요한 이 사건 토지 등을 수용하였는데, 지장물과 영업손실에 대한 보상은 하였으나, 원고의 하천수 사용권에 대하여는 별도로 보상금을 산정하여 지급하지 않았다. 원고는 그에 관한 재결신청이 기각되자 하천수 사용권에 대한 별도의 보상액을 산정하여 지급해 달라는 취지로 이 사건 소를 제기하였다.

다. 원심판결 이유를 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보면, 원심의 판단에 일부 적절하지 않은 부분이 있으나, 원고의 하천수 사용권이 [댐건설법 제11조 제1항, 제3항](#) 및 [토지보상법 제76조 제1항](#)에 따라 손실보상의 대상이 되는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다고 본 판단은 앞에서 본 법리에 기초한 것으로 볼 수 있고, 상고이유의 주장과 같이 하천법상 하천수 사용권이 댐건설법 및 토지보상법상의 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당하는지에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

피고가 상고이유에서 들고 있는 [대법원 2005. 7. 29. 선고 2003두2311 판결](#)은, 구 먹는물관리법(1997. 8. 28. 법률 제5394호로 개정되기 전의 것)에 따라 먹는샘물의 제조를 위하여 지하수를 이용할 수 있는 권리는 물권

또는 물권에 준하는 권리가 아니고, 위 법에 따른 수원개발허가를 받은 것만으로는 앞서 본 하천점용허가권 또는 하천수 사용권과 같은 특허에 의한 공물사용권을 취득한다고 볼 수도 없으므로, 위와 같은 지하수 이용권이 [구 토지수용법\(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지되기 전의 것\) 제2조 제2항 제3호](#)가 정하는 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다고 볼 수 없다는 취지이다. 따라서 위 판결은 상고이유 주장과 같이 원고의 하천수 사용권이 토지보상법이 정하는 ‘물의 사용에 관한 권리’가 아니라는 근거로 원용하기에 적절하지 않다.

2. 원고의 상고이유에 대하여

가. 손실보상액 산정의 기준과 방법에 관한 상고이유 주장에 관하여

(1) 물건 또는 권리 등에 대한 손실보상액 산정의 기준이나 방법에 관하여 구체적으로 정하고 있는 법령의 규정이 없는 경우에는, 그 성질상 유사한 물건 또는 권리 등에 대한 관련 법령상의 손실보상액 산정의 기준이나 방법에 관한 규정을 유추적용할 수 있다([대법원 1988. 12. 20. 선고 88누1059 판결](#), [대법원 1992. 5. 22. 선고 91누12356 판결](#), [대법원 1999. 11. 23. 선고 98다11529 판결](#), [대법원 2002. 11. 26. 선고 2001다44352 판결](#) 등 참조).

(2) 원심은 그 판시와 같은 이유로, 아래와 같은 취지로 판단하였다.

① [토지보상법 제76조 제1항](#)은 광업권·어업권 및 ‘물의 사용에 관한 권리’에 대하여 보상하여야 한다고 규정하고 있는데, 그 위임을 받은 [토지보상법 시행규칙은 제43조](#)에서 광업권의 평가에 관하여, [제44조](#)에서 어업권의 평가에 관하여 각 규정하고 있을 뿐이고, 토지보상법 및 그 시행령, 시행규칙에 ‘물의 사용에 관한 권리’의 평가에 관한 규정이 없다.

② [하천법 제50조](#)에 의한 하천수 사용권과 면허어업의 성질상 유사성[허가어업이나 신고어업과는 달리 어업면허를 받은 자는 어업권원부에 등록함으로써 어업권을 취득하는데([수산업법 제2조 제9호, 제8조, 제16조 제1항](#)), 어업면허는 독점적·배타적으로 어업을 할 수 있는 권리를 설정하여 주는 특허로서의 성격을 가진다([대법원 1999. 5. 14. 선고 98다14030 판결](#), [대법원 2007. 5. 10. 선고 2007다8211 판결](#) 참조)], 면허어업의 손실액 산정 방법과 환원을 등에 비추어 볼 때, 원고의 하천수 사용권에 대한 ‘물의 사용에 관한 권리’로서의 정당한 보상금액은 [토지보상법 시행규칙 제44조\(어업권의 평가 등\) 제1항](#)이 준용하는 수산업법 시행령 [별표 4](어업보상에 대한 손실액의 산출방법·산출기준 등) 중 어업권이 취소되거나 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 않은 경우의 손실보상액 산정 방법과 기준을 유추적용하여 산정함이 타당하다.

(3) 원심판결 이유를 위에서 본 법리와 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보면 원심의 판단을 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 경험칙에 반하는 임의적인 방법으로 손실보상액을 산정하여 지급을 명하는 등의 잘못이 없다.

나. 이미 지급받은 손실보상액의 공제에 관한 상고이유 주장에 관하여

원심은 위와 같이 어업권이 취소되거나 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 않은 경우의 손실액 산정 방법·기준을 유추적용하여 원고의 직전 3개년간 평균수익액을 기준으로 ‘물의 사용에 관한 권리’의 보상액으로 산정한 669,279,116원에서, 다음과 같은 이유로 원고가 영업손실에 대한 보상금 명목으로 이미 지급받은 160,626,000원을 공제하였다. ① [토지보상법 시행규칙 제46조 제1항, 제3항](#)은 공익사업의 시행으로 인하여 영업을 폐지하는 경우의 보상액 산정에 관하여, 해당 영업의 최근 3년간의 영업이익의 평균 금액을 ‘영업이익’으로 평가한 후 2년간의 영업이익을 기준으로 보상액을 산정하도록 규정하고 있는데, 위와 같이 ‘물의 사용에

관한 권리'의 손실액에 대하여 평균수익액을 기준으로 산정한 보상금을 지급하면서 그와 별도로 영업손실에 대하여 평균 영업이익을 기준으로 산정한 보상금을 또다시 지급하는 것은 이중보상에 해당한다. ② 어업권에 대한 손실보상의 경우에도 어업권에 대한 보상금에 더하여 별도로 영업손실에 대한 보상금까지 지급하지는 않고 있다.

원심판결 이유를 관련 법리에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단을 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 이미 지급받은 손실보상액의 공제에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 각자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.