손해배상(기)

[대법원 1995. 7. 14. 94다38038]

【판시사항】

가. 산업기지개발사업의 시행에 따라 김양식이 불가능하게 됨으로써 수산업협동조합이 상실하게 된 김위탁판매수수료의 손실보상에 관하여 "행정관청의 유권해석을 받아본 후 쌍방 협의하여 처리"한다는 보상합의의 취지에 관한 판단을 그르쳤다는 이유로 원심판결을 파기한 사례나. "가"항의 김위탁판매수수료가 관계 법령상 손실보상의 대상인지 여부

【판결요지】

가. 산업기지개발사업의 시행에 따라 김양식이 불가능하게 됨으로써 수산업협동조합이 상실하게 된 김위탁판매수수료의 손실보상에 관하여 "행정관청의 유권해석을 받아본 후 쌍방 협의하여 처리"한다는 보상합의의 취지에 관한 판단을 그르쳤다는 이유로 원심판결을 파기한 사례.나. 구 산업기지개발촉진법(1986.5.12. 법률 제3840호로 개정되어 1991.1.14. 산업립지및개발에관한법률의 시행에 의하여 폐지되기 전의 것) 제10조 제1항, 제4항, 구 토지수용법(1991.12.31. 법률 제4483호로 개정되기 전의 것) 제2조, 제45조 제1항, 제57조의2의 각 규정 내용과, 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다는 헌법 제23조 제3항, 공공사업을 위한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지 등의 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항의 각 규정 취지를 종합하여 보면, "가"항의 김위탁판매수수료 수입상실에 대한 보상에 관하여는 같은특례법시행규칙 제23조의5, 6의 각 규정을 유추적용할 수 있으므로, 산업기지개발사업 시행자는 "가"항의 보상합의에 따라 영업폐지에 대한 손실평가의 기준을 규정하고 있는 같은특례법시행규칙제24조, 제25조에 의하여 산정된 보상액을 지급할 의무가 있다.

【참조조문】

가. 민법 제105조 나. 헌법 제23조 제3항 , 구 산업기지개발촉진법(1986.5.12. 법률 제3840호로 개정되어 1991.1.14. 산업입지및개발에 관한 법률의 시행에 의하여 폐지되기 전의 것) 제10조 제1항 , 구 토지수용법 (1991.12.31. 법률 제4483호로 개정되기 전의 것) 제2조 , 제45조 제1항 , 제57조의2 , 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 (1991.12.31. 법률 제4484호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 , 제4조 , 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 6, 제24조 , 제25조

【참조판례】

나. 대법원 1985.11.12.선고84카36판결(공1986,231), 1987.7.21. 선고 84누126 판결(공1987,1401), 1992.5.22. 선고 91누12356 판결(공1992,2035)

【전문】

【원고, 상고인】 하동군수산업협동조합 소송대리인 변호사 최종백 외 1인

【피고, 피상고인】 포항종합제철 주식회사 외 1인

【피 고】 들 소송대리인 변호사 고석윤

【원심판결】 부산고등법원 1994.6.17. 선고 92나954 판결

【주문】

】

원심판결을 파기하고 사건을 부산고등법원에 환송한다.

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 원심판결 이유에 의하면 원심은, 그 내세운 증거에 의하여 피고들은 경남 남해 및 전남 광양만 일대의 바다를 매립하여 광양제철소를 건설하는 등 임해공업단지를 조성하기 위한 산업기지개발사업을 시행하던 중 위 건설공사를 위하여 지정된 산업기지개발 고시구역선 밖에 있던 김양식장 9곳(그 어업면허 명의자는 모두 원고이다)에서 김양식을 하던 어민들이 위 건설공사로 인하여 피해를 입었다고 주장하면서 그 피해보상을 요구하는 집단민원을 제기하자, 원고와 피고들 및 하동군은 이 문제를 해결하기 위하여 1988.1.12. 개최한 협의회에서, 피고들의 비용부담하에 하동군이 선정하는 부산수산대학 해양과학연구소에 피해원인 규명에 대한 용역조사를 의뢰하고, 그 결과에 따라 피고들이 위 김양식장에 대한 피해를 보상하기로 협의한 사실, 그 후 위 연구소에서 같은 해 6.경 피해예측 범위와 정도에 따라 위 김양식장의 소멸대상 어업권을 판정하여 수산업법시행령(1991.2.18. 대통령령 제13308호로 개정되기 전의 것, 이하 같다)이 정한 바에 따라 피고들이 보상해야 할 금액을 금 1,835,185,944원으로 산정하면서 그 내역에서 원고의 위탁판매수수료 수입금 17,294,788원을 어업권 수익에 포함시킨 내용의 용역조사결과를 보내온 사실, 한편 수산자원보호령(1991.3.28. 대통령령 제13333호로 개정되기 전의 것) 제21조 제1항에 의하면 고시된 항구 기타 도지사가 지정하는 지역에서 양륙된 어획물과 그 제품은 도지사가 지정하는 장소에서 매매 또는 교환하도록 강제되어 있고, 이에 따라 경상남도지사는 1977.5.4. 원고가 운영하는 노량위판장을 어획물의 양륙지역 및 판매장소로 지정하여, 그 동안 원고는 각종 어패류 외에도 원고가 어업면허를 가지고 있던 위 하동군 대도지역 등의 김양식장에서 생산된 김을 원고의 조합원인 어민들로부터 위탁받아 판매하고 그 판매액의 5%상당 금액을 위탁판매수수료로 지급받아 온 사실, 원고는 위 조사결과보고서상의 위판수수료(위탁판매수수료를 줄여 쓴 것으로 보인다) 수입은 평년생산액에 대한 것이고 향후분이 계상되지 않았다면서 위 연구소에 그 점에 관한 질의를 하여, 위 연구소로부터 위 보고서상의 위판수수료 수입은 평년생산액에 대한 것이고 만일 향후 소멸어업권으로 계상한다면 그 금액은 금 108,280,411원이 된다는 내용의 회신을 받고, 하동군을 통하여 피고들에게 위 금액에 상당하는 위판수수료 수입상실손해의 보상도 아울러 요청한 사실, 그러나 피고들은 위판수수료는 당시 시행중이던 수산업법시행령 제72조에 의한 어업권보상액 산출시 어업경비로 공제하도록 규정되어 있어 보상대상이 될 수 없다는 이유로 원고에 대한 위 위판수수료 상당액의 보상을 거부하였고, 이에 하동군수는 같은 해 8. 2. 피고 포항종합제철주식회사(이하 피고 회사라 한다)의 대표자와 만나 위판수수료 보상분에 대해서는 행정관청의 유권해석 후 쌍방 협의하여 처리하되 나머지 보상금은 피고들이 그 날 바로 지급하기로 합의하고, 경상남도를 거쳐 수산청장에게 어업권 손실보상시 수협의 위판수수료 보상 여부에 대한 질의를 한 결과, 같은 해 12.경 수산청장으로부터 "수산업법시행령 제72조의 규정에

의한 어업권 손해액 산출방식은 평년수입액을 산출함에 있어 판매수수료는 어업경비로 보아 공제하도록 되어 있으며, 판매수수료 수입감손은 수협 소유 어업권의 소멸에 따른 관련 피해로 볼 수 있을 것이므로, 선례 및 이해당사자 간에 협의처리되어야 할 것으로 사료됩니다"라는 내용 및 다른 보상선례가 예시된 회신을 받은 사실 등을 인정한 다음, 이에 의하면 원고와 피고들이 1988.1.12. 협의한 내용은 용역조사결과에 따라 피고들이 원고에게 위 9곳 김양식장의 어업권소멸 보상을 한다는 것일 뿐, 원고의 위판수수료까지 보상해 주기로 하는 내용의 합의가 성립되었던 것은 아니라 할 것이고, 특히 어업권에 대한 보상의 기준, 지급방법을 규정하고 있는 위 수산업법시행령 제72조 제2항에서 판매수수료를 어업경비로 보고 손실보상액 산정의 기초가 되는 평년수익액 산정시 이를 공제하도록 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 원고의 위판수수료를 어업권의 내용으로 보아 보상의 대상이 된다고 볼 수는 없으므로, 설사 위 용역조사를 의뢰받은 연구소에서 위판수수료를 보상액 산정대상에 포함시켰다고 하더라도 여기에 구속될 것은 아닌데다가, 하동군수와 피고 회사와의 같은 해 8. 2.자 합의내용도 행정관청의 유권해석 후 쌍방 협의하여 처리한다는 것일 뿐, 행정관청의 유권해석에 기속되어 그에 따르겠다는 취지는 아니고, 더구나 수산청장의 질의회신 내용 또한 위판수수료 수입감손을 어업권소멸에 따른 관련 피해로 볼 수 있으므로 당사자 사이에 협의하여 처리하라는 것일 뿐, 피고들이 이를 보상하여야 한다는 취지는 아니므로, 결국 원고의 위판수수료 수입상실에 따른 손해는 피고들과의 별도 협의를 통하여 보상합의가 이루어져야 할 것인데, 달리 그러한 합의를 인정할 아무런 증거가 없다는 이유로, 원고와 피고들 사이에 피고들이 위탁판매수수료 수입손실을 보상하여 주기로 하는 협의가 성립되었음을 전제로 하여 피고들에게 위 연구소의 조사결과 위탁판매수수료 수입손실로 평가된 금 108,280,411원의 지급을 구하는 원고의 주위적 청구를 배척하고 있다.

2. 그러나 먼저 기록에 의하여 원고와 피고들 사이에 1988.1.12. 이루어진 협의의 내용에 관하여 살펴보면, 이는 피고들의 비용부담하에 부산수산대학 해양과학연구소에 피해원인규명에 대한 용역조사를 의뢰하여 그 결과 피고들이 시행한 산업기지개발사업으로 말미암아 이 사건 김양식장에 피해가 생긴 사실이 밝혀지면 피고들이 그 피해를 보상하기로 하되, 그 보상범위에 관하여는 위 해양과학연구소에 김양식장에 대한 원고의 어업권이 소멸된 것으로 보아 그 소멸된 어업권의 가액을 수산업법시행령이 정한 방식에 따라 산출하여 줄 것을 함께 의뢰하고 그 결과를 일응의 기준으로 삼아 구체적인 보상가액을 다시 논의하여 결정하기로 협의한 것임을 알 수 있으므로, 이로써 원심이 인정한 바와 같이 피고들이 보상할 피해의 범위를 소멸어업권의 가액에 한정한다든가 또는 원고의 위탁판매수수료 수입상실손해를 그 범위에서 제외하기로 하는 내용의 협의까지 이루어진 것으로 볼 수는 없다 할 것이고, 오히려 위 협의의 주된 취지는 원고나 그 소속 어민들이 주장하는 피해의 원인을 규명하여 피고들이 시행한 산업기지개발사업으로 말미암아 원고나 그 소속 어민들이 손실을 입게 된 사실이 판명되면 그 손실이 위 산업기지개발사업과 상당인과관계가 있는 한 피고들이 이를 원칙적으로 보상하기로 한다는 점에 대하여 기본적인 합의를 한 데 있다고 보아야 할 것이다.

나아가 기록에 의하면 피고들은 위 용역조사결과 위 산업기지개발공사로 인하여 해수의 유동, 유속이 변화하고 빈영양화가 초래되는 바람에 위 김양식장이 김양식을 하기에 적합하지 않게 되었다는 사실이 드러나자 위 협의에 따라 그로 인한 피해를 보상하기로 하고 같은 해 7.경 원고와 사이에 구체적인 보상범위에 관한 협의를 함에 있어서, 위 용역조사결과에서 수산업법시행령 제72조의 규정에 따라 산출한 소멸어업권의 가액 금 1,835,185,944원 중 원고 조합

의 위판수수료 수입상실분을 제외한 나머지 부분에 관하여는 쌍방에서 별다른 이의가 없었으나, 위탁판매수수료 부분에 대하여는 피고들이 원심 판시와 같은 내용의 이의를 제기하여 그 보상 여부를 둘러싸고 다툼이 있어 오던 중, 같은 해 8. 2. 원고와 피고들 사이에 그 수수료 부분에 대하여는 "행정관청의 유권해석을 받아본 후 쌍방 협의하여 처리"하기로 하여 그 지급을 유보하고 나머지 부분에 대한 보상금액만을 먼저 지급하기로 하는 합의가 이루어졌고, 이에 따라 같은 날 피고 회사와 하동군수 공동 명의로 원심 판시와 같은 내용의 협의서가 작성되었으며, 원고는 하동군을 통하여 피고들로부터 일단 그 수수료 부분을 제외한 나머지 보상금만을 수령하는 대신 하동군수에게 위 양식어업권의 포기신고서를 제출하여 같은 해 9. 12. 그 신고가 수리된 사실이 인정되는바, 이에 의하면 이 사건 수수료 수입상실손해의 보상 여부에 관한 원고와 피고들 사이의 다툼은 근원적으로 관계 법령의 해석 문제, 즉 관계법령에 따르면 피고들에게 그 수수료 수입상실에 대하여도 보상의무가 있는 것인지 그리고 의무가 있다면 그 보상액의 산정기준은 무엇인지에 관한 해석상의 다툼에서 비롯된 것임을 알 수 있고, 앞서 본 바와 같이 피고들은 그들이 시행한 산업기지개발사업으로 말미암아 원고나 그 소속 어민들이 입은 손해는 위 사업과 상당인과관계가 있는 이상 이를 원칙적으로 보상한다는 내용의 기본적인 합의를 한 점을 아울러 감안하여 보면, 위 수수료 부분에 관하여 "행정관청의 유권해석을 받아본 후 쌍방 협의하여 처리"한다는 약정의 의미는 관계 법령의 정당한 해석상 위 수수료 수입상실도 피고들이 보상하여야 할 의무가 있는 것이라면 이를 보상하겠다는 뜻에서 원고와 사이에 행정관청에 유권해석을 의뢰하여 그에 따라 보상여부와 범위를 결정하기로 하되 다만 그 보상시기와 방법 및 절차 등에 관하여는 유권해석 후 다시 원고와 협의를 거쳐서 결정하겠다는 취지로 풀이함이 상당하다고 할 것이다.

그런데 위 합의 후 하동군의 질의에 따라 수산청장이 한 회신의 내용을 살펴보면 그 유권해석의 근거가 되는 법령에 대하여는 이를 분명히 밝히고 있지 아니하나 그 전체적인 취지는 원심이 인정한 바에 의하더라도 원고의 그 수수료 수입상실손해가 관계 법령상 보상의 대상이 될 수 있음을 긍정하는 내용의 것이라고 하지 않을 수 없고, 나아가 이 사건 수수료 수입상실손해가 관계 법령의 해석상 피고들이 보상하여야 할 손실인지 여부에 살피건대, 먼저 기록과 원심판결 이유에 의하면 피고들이 시행한 산업기지개발공사로 말미암아 1987.경부터 이 사건 김양식장에서 김양식이 불가능하게 되었고 그리하여 원고도 같은 해부터 조합사업의 일환으로 시행하여 오던 김위탁판매사업을 전면 중단하게 된 사실을 알 수 있으므로 원고의 그 수수료 수입상실손해가 피고들이 시행한 산업기지개발사업과 상당인과관계에 있음은 분명하고, 한편 산업기지개발촉진법(1986.5.12. 법률 제3840호로 개정되어 1991.1.14. 산업입지및개발에관한법률의 시행에 의하여 폐지되기 전의 것) 제10조 제1항, 제4항은 산업기지개발사업에 필요한 토지.건물 또는 토지에 정착한 물건이나 토지.건물 또는 토지에 정착한 물건에 관한 소유권 이외의 권리.광업권.어업권.물의 사용에 관한 권리(이하 토지 등이라 한다)를 수용 또는 사용함에 있어서는 같은 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지수용법을 적용하도록 규정하고, 토지수용법(1991.12.31. 법률 제4483호로 개정되기 전의 것) 제2조, 제45조 제1항, 제57조의2는 토지 등을 수용 또는 사용함으로 인하여 토지소유자 또는 관계인이 입은 손실은 이를 보상하여야 하고, 손실보상액의 산정방법 및 기준 등에 관하여는 같은 법에 규정된 것을 제외하고는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 특례법이라고 한다) 제4조 및 제8조의 규정을 준용한다고 규정하고 있으며, 특례법 시행규칙(1991.10.28. 건설부령 제493호로 개정되기 전의 것) 제23조의5는 "댐 수몰선 밖에서 관계법령에 의하여 면허 또는 허가를 받아 영업을 하고 있는 자로서 댐 건설로 인하여 그 배후지의 3분의 2 이상이 상실되어 영업을 할 수 없는 경우에는 제24조 및 제25조의 규정에 따라 그 손실액을 평가하여 보상한다"고 규정하고, 제23조의6은 "위

제23조의5의 규정은 공공사업 중 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업단지조성사업 또는 신도시개발사업으로 인하여 대상물건이 그 본래의 기능을 다할 수 없게 된 경우 그 보상에 관하여 이를 준용한다"고 규정하는 한편 제24조는 폐지하는 영업의 종류에 따라 그 손실을 평가하는 기준을 규정하고 있는바, 위 각 규정 내용에다가 공공필요에 의한 재산권의 수용.사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다는 헌법 제23조 제3항, 공공사업을 위한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지 등의 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다는 특례법 제3조 제1항 및 위 토지수용법 제45조 제1항의 각 규정 취지를 종합하여 보면, 원고의 이 사건 수수료 수입상실에 대한 보상에 관하여는 특례법시행규칙 제23조의5, 6의 각 규정을 유추적용할 수 있다 할 것이므로, 결국 피고들은 원고에게 위 1988.8.2.자 합의에 따라 영업폐지에 대한 손실평가의 기준을 규정하고 있는 특례법시행규칙 제24조, 제25조에 의하여 산정된 보상액을 지급할 의무가 있다고 하겠고, 이와 같은 점에서 정당한 유권해석이라고 보아야 할 위 수산청장의 회신이 있었음에도 불구하고 피고들이 보상의무 자체를 부정하면서 정당한 사유 없이 위 보상액의 지급시기와 방법 및 절차 등에 관하여 원고와의 협의를 거부하고 있다면 원고로서는 위 1988.8.2.자 합의를 근거로 하여 위 관계 법령의 해석상 정당하다고 인정되는 보상액의 지급을 소구할 수 있다고 보아야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 원심이 이와 달리 원고와 피고들 사이에 이 사건 위탁판매수수료 수입손실에 관하여 보상의 합의가 성립되었다고 볼 수 없다고 판단하였으니, 원심판결에는 증거의 가치판단을 그르쳐 사실을 오인하였거나 법률행위의 해석에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 것이고, 이와 같은 위법은 판결에 영향을 미친 것임이 분명하므로, 이 점을 지적하는 상고이유의 주장은 그 이유가 있다.

3. 그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 관여 법관들의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 박만호(재판장) 박준서 김형선(주심) 이용훈