

토지수용이의재결취소등

[대법원 2005. 7. 29. 2003두2311]



【판시사항】

- [1] '먹는샘물'(생수) 제조에 사용되던 지하수에 대한 이용권이 구 토지수용법 제2조 제2항 제3호에서 수용대상으로 규정한 '물의 사용에 관한 권리'에 해당하지 않는다고 한 원심의 판단을 수긍한 사례
- [2] 수용재결 이전의 사업인정고시 등 절차의 진행으로 입은 영업상의 손실이 손실보상의 대상이 되는지 여부(소극)
- [3] 수용재결에 의한 수용의 효력이 발생하기 전에 사업시행자가 사업을 시행함으로 인하여 영업상의 피해를 입은 경우, 그에 대한 손실보상을 구할 수 있는지 여부(소극)
- [4] 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제24조 제1항 제1호의 규정 취지

【판결요지】

- [1] '먹는샘물'(생수) 제조에 사용되던 지하수에 대한 이용권이, 관계 법령상 물권에 준하는 권리 또는 관습상의 물권이라고 할 수 없고, 구 먹는물관리법(1997. 12. 13. 법률 제5453호로 개정되기 전의 것) 제9조에 의한 샘물개발허가를 받은 것만으로는 그 토지의 지면 하에 있는 지하수를 계속적, 배타적으로 이용할 수 있는 권리가 생긴다고 볼 수도 없다는 이유로, 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제2조 제2항 제3호에서 수용대상으로 규정한 '물의 사용에 관한 권리'에 해당하지 않는다고 한 원심의 판단을 수긍한 사례.
- [2] 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제51조가 규정하고 있는 '영업상의 손실'이란 수용의 대상이 된 토지·건물 등을 이용하여 영업을 하다가 그 토지·건물 등이 수용됨으로 인하여 영업을 할 수 없거나 제한을 받게 됨으로 인하여 생기는 직접적인 손실을 말하는 것이므로 수용재결 이전의 사업인정고시 등 절차의 진행으로 입은 영업상의 손실에 대한 보상의 근거 규정이 될 수 없고, 구 토지수용법이나 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지), 같은법시행령(2002. 12. 30. 대통령령 제17854호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령 부칙 제2조로 폐지) 및 같은법시행규칙(2002. 12. 31. 건설교통부령 제344호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 부칙 제2조로 폐지) 등 관계 법령에서 수용재결 이전의 위와 같은 영업상의 손실에 대하여 보상청구를 할 수 있는 근거 규정이나 그 보상의 기준과 방법 등에 관한 규정이 없으므로, 이러한 영업상의 손실은 그 보상의 대상이 된다고 할 수 없다.
- [3] 사업시행자가 수용재결에 의한 수용의 효력이 발생하기 전에 공사에 착수하고 진입도로를 차단하는 등 사업을 시행함으로 인하여 영업상의 피해를 입은 사실이 있다고 하더라도, 이를 이유로 하여 사업시행자에 대하여 민사상의 손해배상이나 부당이득의 반환을 구함은 별론으로 하고 그에 대한 손실보상을 구할 수는 없다.
- [4] 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙(2002. 12. 31. 건설교통부령 제344호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 부칙 제2조로 폐지) 제24조 제1항 제1호가 '관계 법령에 의하여 영업대상구역이 한정되어 있는 영업'이 폐업된 경우 다른 영업이 폐업된 경우와 달리 3년간의 영업이익에 상당한 영업손실보상금을 지급하도록 규정한 것은, 관계 법령에 의하여 영업대상구역이 한정되어 있는 관계로 영업장소를 영업대상구역

외의 장소로 이전할 경우 같은 영업을 계속할 수 없도록 법적 제한을 받게 되는 영업에 대하여는 사업자가 상실하게 된 종전 영업구역 내에서의 영업에 관한 지위 내지는 이익을 보상하여 주려는 데 그 취지가 있다.

【참조조문】

- [1] 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제2조 제2항 제3호 (현행 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제3조 제3호 참조) 구 먹는물관리법(1997. 12. 13. 법률 제5453호로 개정되기 전의 것) 제9조
- [2] 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제51조 (현행 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제77조 제1항 참조) 헌법 제23조 제3항
- [3] 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제45조 (현행 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제61조 참조)
- [4] 구 공공용지의취득및손실보상에관한특별법시행규칙(2002. 12. 31. 건설교통부령 제344호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 부칙 제2조로 폐지) 제24조 제1항 제1호(현행 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 제46조 제1항 참조)

【참조판례】

- [2] 대법원 1992. 3. 13. 선고 91누4324 판결(공1992, 1317) /
- [3] 대법원 1988. 11. 3.자 88마850 결정(공1988, 1518), 대법원 2000. 7. 28. 선고 98두6081 판결(공2000하, 1947) /
- [4] 대법원 1999. 4. 9. 선고 97다53656 판결(공1999상, 829), 대법원 2004. 10. 28. 선고 2002다3662, 3679 판결(공2004하, 1918)

【전문】

【원고,상고인】 주식회사 고려종합 (소송대리인 변호사 안용득)

【피고,피상고인】 중앙토지수용위원회 외 1인 (소송대리인 법무법인 로고스 담당변호사 양인평 외 2인)

【원심판결】 부산고법 2003. 1. 17. 선고 2000누4132 판결

【주문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 원고가 부담한다.

【이유】

1. 지하수이용권이 '물의 사용에 관한 권리'에 해당하는지에 대하여.

원심은, 원고 회사는 소외 1, 소외 2 소유의 이 사건 토지상에 설치한 지하수 관정을 이용하여 지하암반 대수층에서 지하수를 끌어올려 먹는샘물(생수)을 제조·판매해 오던 중, 피고 한국토지공사(이하 '피고 공사'라고 한다)가 위 소외 1, 소외 2와의 협의에 의하여 이 사건 토지 및 그 지상의 공장건물을 취득하고, 원고 회사 소유의 이 사건 지하수 관정을 포함한 먹는샘물 제조공장시설(피고 공사가 협의에 의하여 취득한 위 공장건물 제외) 등에 관하여도 이 사건 수용재결이 이루어짐으로써 더 이상 이 사건 토지의 지표면 아래에 있는 지하수를 이용할 수 없게 되었는바, 위와 같

이 먹는샘물의 제조에 사용되던 이 사건 지하수에 대한 이용권이 관계 법령상 물권에 준하는 권리로 인정되어 보호되고 있다가 토지소유권 등으로부터 분리된 관습상의 물권이라고 할 수 없고, 구 먹는물관리법(1997. 8. 28. 법률 제5394호로 개정되어 1997. 11. 29. 시행되기 전의 것, 이하 '구 먹는물관리법'이라고 한다) 제9조에 의한 수원개발 허가를 받은 것만으로는 그 토지의 지면 하에 있는 지하수를 계속적, 배타적으로 이용할 수 있는 권리가 생긴다고 볼 수도 없으므로, 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지되기 전의 것, 이하 '구 토지수용법'이라고 한다) 제2조 제2항 제3호에서 수용대상으로 규정한 '물의 사용에 관한 권리'에 해당한다고 볼 수 없다는 취지로 판단하였다.

관계 법령의 규정에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 지하수이용권의 성질에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

원고가 인용하고 있는 대법원 2001. 10. 23. 선고 99두7470 판결은 지하수이용을 위한 주요 시설 전부와 그 부지의 소유권을 취득한 자가 지하수 개발·이용 허가에 대하여 한 명의변경신고의 수리 여부에 관한 것으로서 이 사건에 원용하기에 적절하지 아니하다.

2. 수용재결 이전의 영업상 피해에 대한 손실보상 여부에 대하여.

가. 헌법 제23조 제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

"라고 규정하고 있는바, 이 헌법의 규정은 보상청구권의 근거에 관하여서 뿐만 아니라 보상의 기준과 방법에 관하여서도 법률에 유보하고 있는 것으로 보아야 할 것인바(대법원 1993. 7. 13. 선고 93누2131 판결 참조), 구 토지수용법 제51조가 규정하고 있는 '영업상의 손실'이란 수용의 대상이 된 토지·건물 등을 이용하여 영업을 하다가 그 토지·건물 등이 수용됨으로 인하여 영업을 할 수 없거나 제한을 받게 됨으로 인하여 생기는 직접적인 손실을 말하는 것이므로 이 사건과 같은 수용재결 이전의 사업인정고시 등 절차의 진행으로 입은 영업상의 손실에 대한 보상의 근거 규정이 될 수 없고, 구 토지수용법이나 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지되기 전의 것, 이하 '구 공특법'이라고 한다), 구 공특법시행령 및 시행규칙 등 관계 법령에서 수용재결 이전의 위와 같은 영업상의 손실에 대하여 보상청구를 할 수 있는 근거 규정이나 그 보상의 기준과 방법 등에 관한 규정이 없으므로, 이러한 영업상의 손실은 그 보상의 대상이 된다고 할 수 없다.

원심이, 수용재결시를 기준으로 산정된 폐업보상을 함으로써 수용재결 이전에 사업인정고시 등 절차의 진행으로 피수용자가 입은 영업상의 손실까지도 보상한 것으로 보는 것이 상당하다는 취지로 판단한 부분은 적절하다고 할 수는 없으나, 이러한 영업상의 손실을 보상할 별도의 규정이 없다는 이유도 들어 원고의 주장을 배척한 원심의 결론은 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 채증법칙의 위배로 인한 사실오인, 이유불비, 이유모순 또는 심리미진, 수용재결 이전의 사업인정고시 등 절차의 진행으로 인한 영업상의 손실보상에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

나. 또한, 피고 공사가 수용재결에 의한 수용의 효력이 발생하기 전에 공사에 착수하고 진입도로를 차단하는 등 사업을 시행함으로써 인하여 원고가 영업상의 피해를 입은 사실이 있다고 하더라도, 원고는 이를 이유로 하여 피고 공사에 대하여 민사상의 손해배상이나 부당이득의 반환을 구함은 별론으로 하고 그에 대한 손실보상을 구할 수는 없다고 할

것이다(대법원 2000. 7. 28. 선고 98두6081 판결 참조). 이 점에 대한 상고논지도 이유 없다.

3. 이 사건 먹는샘물 제조·판매업이 구 공특법시행규칙 제24조 제1항 제1호의 영업에 해당하는지 여부에 대하여.

구 공특법시행규칙(2002. 12. 31. 건설교통부령 제344호로 폐지되기 전의 것, 이하 '구 공특법시행규칙'이라고 한다) 제24조 제1항 제1호가 '관계 법령에 의하여 영업대상구역이 한정되어 있는 영업'이 폐업된 경우 다른 영업이 폐업된 경우와 달리 3년간의 영업이익에 상당한 영업손실보상금을 지급하도록 규정한 것은, 관계 법령에 의하여 영업대상구역이 한정되어 있는 관계로 영업장소를 영업대상구역 외의 장소로 이전할 경우 같은 영업을 계속할 수 없도록 법적 제한을 받게 되는 영업에 대하여는 사업자가 상실하게 된 종전 영업구역 내에서의 영업에 관한 지위 내지는 이익을 보상하여 주려는 데 그 취지가 있다 할 것이다(대법원 1999. 4. 9. 선고 97다53656 판결 참조).

원심은, 이 사건 토지 등의 수용으로 원고가 이 사건 먹는샘물의 제조·판매업(이하 '이 사건 영업'이라고 한다)을 더 이상 계속할 수 없게 된 것은 양질의 수원을 확보하여야 하고, 주된 수요처인 대도시에 인접하여야 하는 영업 자체의 특성이나 영업여건 등 사실상의 이유에 기인한 것이지 구 먹는물관리법 등 관계 법령에서 영업대상구역을 한정함으로써 인한 것이 아니므로 이 사건 영업이 구 공특법시행규칙 제24조 제1항 제1호의 '관계 법령에 의하여 영업대상구역이 한정되어 있는 영업'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

관계 법령과 위 법리를 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 이 사건 영업의 성질에 관한 법리오해의 위법이 없다.

4. 영업이익의 산정에 대하여.

보상금의 증감에 관한 소송에 있어서 동일한 사실에 대한 상반되는 수개의 감정평가가 있고, 그 중 어느 하나의 감정평가가 오류가 있음을 인정할 자료가 없는 이상 법원이 각 감정평가 중 어느 하나를 채용하여 사실을 인정하였다 하더라도 그것이 경험법칙이나 논리법칙에 위배되지 않는 한 위법하다고 할 수 없다(대법원 2002. 1. 8. 선고 2001두7596 판결 참조).

원심은, 그 채용 증거들을 종합하여 정일감정평가법인과 미래감정평가법인이 1994년부터 1996년까지의 손익계산서상의 전체 영업이익에는 이 사건 영업으로 인한 매출액 외에도 군납비상식량 제조로 인한 매출액이 포함되어 있고, 매출원가 및 일반관리비, 판매비가 과다계상된 것으로 추정되는 점 등을 들어 이러한 손익계산서를 영업이익 산정을 위한 근거자료로 삼지 아니하고, 1994. 6. 21. 먹는샘물의 국내시판 허용, 1995. 5. 1. 먹는물관리법의 시행, 신규업체의 먹는샘물 제조·판매시장 진입 및 경쟁, 1994. 12. 1. 사업인정고시 이후 원고의 기존유통망 이탈 및 그 방지를 위한 출고단가 인하 등으로 인한 매출급감 등 매출액에 영향을 미치는 여러 요인을 감안하여 1994년부터 1996년까지의 최근 3년간이 아닌 1994년 3/4분기부터 1995년 3/4분기까지의 부가가치세 과세표준증명원상의 매출과세표준액을 기초로 연평균 매출액을 산정하고, 연평균 매출액의 규모가 원고보다 많은 5개의 동종업체가 신문에 공고한 결산손익계산서를 기초로 산정한 1994년부터 1996년까지 3년간의 연평균 영업이익률과 국세청이 고시한 1994년 3/4분기부터 1995년 3/4분기까지 15개월간의 탄산음료(천연광천수) 기준 표준소득률(일반)의 평균치 중 원고에게 유리한 위 표준소득률을 영업이익률로 하여 연평균 영업이익을 산정한 사실을 인정한 다음, 이의재결의 기초가 된 정일감정평가법인과 미래감정평가법인의 이러한 감정평가는 구 공특법시행규칙 제24조의 영업폐지에 대한 손실의 평가에 관한 규정에 정해진 '영업이익'을 산정함에 있어 산정의 대상이 되는 영업이익연도, 매출액 및 영업이익률의

결정 등에 필요한 요인들을 구체적으로 특정·명시하고 그 요인들이 어떻게 참작되었는지를 알아 볼 수 있도록 기재하여 적정한 영업이익을 산출한 것으로서 적법하고, 이에 반하는 제1심 감정인 김항중과 원고의 의뢰에 따른 고려 감정평가법인의 감정평가는 이 사건 이의재결 이전의 최근 3년간 중 원고의 매출액이 가장 많았던 시기인 먹는샘물의 국내시판이 허용된 시점이 포함된 1994년도 또는 그 직후의 수개월만을 대상으로 하여 그 기간 동안의 원고의 실제 매출액 추이와 무관하게 평균 취수량 또는 적정 취수량을 기준으로 추정한 매출액을 기준으로 삼았고, 영업이익률 또한 국내시판이 허용된 생수시장에 신규업체가 진입하기 이전인 1994. 7.부터 같은 해 11.까지 5개월의 기간만을 대상으로 하면서 이 기간 중 실제 갖추어져 있지도 아니한 자동생산라인이 설치되어 있음을 상정하여 노무비를 과소산정하고, 먹는샘물관리법이 시행되면 부담하게 되는 수질개선부담금을 비용으로 산입하지 않는 등의 과정을 거쳐 동종업체들의 연평균 영업이익률이나 국세청 표준소득률에 비하여 지나치게 과다하게 산정한 것이므로 그 평가가 적정한 것으로 볼 수 없다는 이유로 배척하였다.

관계 법령과 위 법리를 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 증거취사와 사실인정 및 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 영업이익의 산정에 있어서 채증법칙 위배로 인한 사실오인 등의 위법이 없다.

5. 심리미진 여부에 대하여.

기록에 의하면, 원고가 주장하는 바와 같이 피고 공사가 보관하고 있는 1995년경의 협의보상에 관한 문서에 관하여 서류검증 등의 절차를 거쳐 그 내용이 확인되었다고 하더라도 그로 인하여 이 사건 판결 결과에 영향이 있다고 단정할 수는 없으므로, 원심판결에 심리미진으로 인하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다고 할 수도 없다.

6. 생산시설의 매각손실 평가누락 여부에 대하여.

이 부분에 관한 원고의 주장은 상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 2004. 7. 2.자 상고이유보충서에서 비로소 제기된 것이므로, 적법한 상고이유가 되지 못한다.

7. 결 론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소한 원고가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 유지담(재판장) 배기원 이강국(주심) 김용담