

보상금

[대법원 1999. 6. 11. 97다56150]



【판시사항】

- [1] 공공사업의 시행으로 손실을 입은 자가 사업시행자와 사이에 손실보상에 관한 협의가 이루어지지 않은 경우, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 및 같은법시행규칙상의 간접보상에 관한 규정에 근거하여 직접 사업시행자에게 간접손실에 관한 구체적인 손실보상청구권을 행사할 수 있는지 여부(소극)
- [2] 택지개발촉진법에 따른 공공사업의 시행 결과 공공사업의 기업지 밖에서 간접손실이 발생한 경우, 토지수용법 제51조에 근거하여 간접손실에 대한 손실보상청구권이 발생하는지 여부(소극)
- [3] 공공사업의 시행 결과 공공사업의 기업지 밖에서 발생한 간접손실에 대하여 사업시행자와 협의가 이루어지지 아니하고, 그 보상에 관한 명문의 법령이 없는 경우, 피해자는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙상의 손실보상에 관한 규정을 유추적용하여 사업시행자에게 보상을 청구할 수 있는지 여부(적극) 및 그 청구의 방법(=민사소송)
- [4] 사업시행자가 택지개발사업을 시행하면서 그 구역 내의 농지개량조합 소유 저수지의 물리답을 취득함으로써 사업시행구역 외에 위치한 저수지가 기능을 상실하고, 그 기능상실에 따른 손실보상의 협의가 이루어지지 않은 경우, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의6을 유추적용하여 사업시행자를 상대로 민사소송으로서 그 보상을 청구할 수 있다고 본 사례
- [5] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제12조 제3항 제3호 (나)목 소정의 '저수지시설이 물리답에 화체된 경우'의 의미

【판결요지】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법은 사업시행자가 공공사업에 필요한 토지 등을 협의에 의하여 취득 또는 사용할 경우 이에 따르는 손실보상의 기준과 방법을 정하는 것을 목적으로 하는 법이므로, 공공사업의 시행으로 손실을 입은 자는 사업시행자와 사이에 손실보상에 관한 협의가 이루어지지 아니한 이상, 같은법시행규칙 제23조의5, 제23조의6 등의 간접보상에 관한 규정들에 근거하여 곧바로 사업시행자에게 간접손실에 관한 구체적인 손실보상청구권을 행사할 수는 없다.
- [2] 택지개발촉진법에 따른 공공사업의 시행 결과 공공사업의 기업지 밖에서 간접손실이 발생한 경우, 택지개발촉진법 제12조 제4항에 의하여 준용되는 토지수용법 제51조에서 보상하여야 하는 손실로 규정한 '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 손실, 즉 수용손실을 말하는 것일 뿐이고 공공사업의 시행 결과 그 공공사업의 시행이 기업지 밖에 미치는 간접손실을 말하는 것은 아니므로, 그 영업상의 손실에 대한 보상액 산정에는 토지수용법 제57조의2에 따라 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의6 등의 간접보상에 관한 규정들을 준용할 수 없고, 따라서 토지수용법 제51조에 근거하여 간접손실에 대한 손실보상청구권이 발생한다고 할 수 없다.

- [3] 공공사업의 시행 결과 공공사업의 기업지 밖에서 발생한 간접손실에 관하여 그 피해자와 사업시행자 사이에 협의가 이루어지지 아니하고 그 보상에 관한 명문의 근거 법령이 없는 경우라고 하더라도, 헌법 제23조 제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다."고 규정하고 있고, 이에 따라 국민의 재산권을 침해하는 행위 그 자체는 반드시 형식적 법률에 근거하여야 하며, 토지수용법 등의 개별 법률에서 공익사업에 필요한 재산권 침해의 근거와 아울러 그로 인한 손실보상 규정을 두고 있는 점, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항은 "공공사업을 위한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지 등의 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다."고 규정하고, 같은법시행규칙 제23조의2 내지 7에서 공공사업시행지구 밖에 위치한 영업과 공작물 등에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 조건하에서 이를 보상하도록 규정하고 있는 점에 비추어, 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고 그 손실의 범위도 구체적으로 이를 특정할 수 있는 경우라면 그 손실의 보상에 관하여 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙의 관련 규정 등을 유추적용할 수 있다고 해석함이 상당하고, 이러한 간접손실은 사법상의 권리인 영업권 등에 대한 손실을 본질적 내용으로 하고 있는 것으로서 그 보상청구권은 공법상의 권리가 아니라 사법상의 권리이고, 그 보상금의 결정 방법, 불복절차 등에 관하여 아무런 규정도 마련되어 있지 아니하므로, 그 보상을 청구하려는 자는 사업시행자가 보상청구를 거부하거나 보상금액을 결정할 경우라도 이에 대하여 행정소송을 제기할 것이 아니라, 사업시행자를 상대로 민사소송으로 직접 손실보상금 지급청구를 하여야 한다.
- [4] 사업시행자가 택지개발사업을 시행하면서 그 구역 내의 농지개량조합 소유 저수지의 몽리답을 취득함으로써 사업시행구역 외에 위치한 저수지가 기능을 상실하고, 그 기능상실에 따른 손실보상의 협의가 이루어지지 않은 경우, 농지개량조합이 입은 손해는 공공사업지 밖에서 일어난 간접손실로서 토지수용법 또는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙의 간접보상에 관한 규정에 근거하여 직접 사업시행자에게 손실보상청구권을 가질 수는 없으나, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의6을 유추적용하여 사업시행자를 상대로 민사소송으로서 그 보상을 청구할 수 있다고 본 사례.
- [5] 저수지시설이 몽리답에 화체된 경우에는 이를 평가·보상하지 아니한다고 규정한 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제12조 제3항 제3호 (나)목은 공공사업용지로 편입된 몽리답의 재산적 가치에 대한 평가에 저수지시설의 재산적 가치가 함께 포함된 것으로 보이는 경우에 저수지시설에 대하여도 이를 평가하여 보상한다면 결과적으로 이중 보상에 해당하게 되어 부당하므로 이를 방지하기 위한 것인바, 몽리답의 소유자와 저수지시설의 소유자가 실질적으로 다른 경우에는 몽리답의 소유자에 대한 보상과는 별도로 저수지시설의 소유자에게 저수지시설에 대하여 보상한다고 하여 이를 이중 보상에 해당한다고 할 수는 없으므로, 결국 저수지시설에 대하여 보상하지 아니하는 것은 몽리답의 소유자와 저수지시설의 소유자가 실질적으로 동일하고 몽리답의 평가액에 저수지시설의 평가액이 포함되어 있다고 인정되는 때에만 가능하다.

【참조조문】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제1조, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 제23조의6

- [2] 토지개발촉진법 제12조 제4항, 토지수용법 제51조, 제57조의2, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의6
- [3] 헌법 제23조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의6
- [4] 토지수용법 제51조, 제57조의2, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제1조, 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제12조, 제23조의5, 제23조의6
- [5] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제12조 제3항 제3호

【참조판례】

- [1]
- [2]
- [3] 대법원 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결(공1998상, 551) / [1]
- [3] 대법원 1997. 9. 5. 선고 96누1597 판결(공1997하, 3113) /
- [3] 대법원 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결(공1995하, 2788), 대법원 1996. 7. 26. 선고 94누13848 판결(공1996하, 2677)

【전문】

【원고,피상고인】 수화 농지개량조합 (소송대리인 법무법인 일원 담당변호사 이일영)

【피고,상고인】 한국토지공사 (소송대리인 법무법인 세종 담당변호사 오성환 외 13인)

【원심판결】 서울고법 1997. 10. 29. 선고 96나32005 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

원심판결 이유에 의하면, 원심은, 원고가 경기 수원시, 성남시, 화성군과 용인군 일원을 조합구역으로 하여 그 지역의 농지개량사업과 시설의 설치 및 유지관리 등을 목적으로 존속하면서, 분당신도시 지역에 인접한 분당저수지와 낙생저수지(이하 이 사건 각 저수지라 한다)를 소유·관리하여 온 사실, 피고는 1989년경부터 1991. 12. 말경까지 분당신도시 택지개발사업을 시행하면서, 그 사업구역 외에 위치한 이 사건 각 저수지의 부지와 시설은 이를 취득하지 아니하였으나, 그 몽리농지 가운데 택지개발 사업구역 내에 편입된 부분(낙생저수지의 경우 전체 몽리농지 면적의 54.78%, 분당저수지의 경우 몽리농지의 전부)을 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 공특법이라 한다)에 따라 택지 부지로 취득한 사실을 인정한 다음, 이 사건 각 저수지의 몽리답에 대한 택지개발사업의 시행으로 인하여 이 사건 각 저수지는 각기 택지로 편입된 몽리답의 비율에 상당한 본래의 기능을 수행할 수 없게 되었으므로, 사업

시행자인 피고는, 달리 특별한 사정이 없는 한, 공공사업시행지구 밖에 있는 공작물 기타 시설이 공공사업의 시행으로 인하여 기능을 다하지 못하게 되는 경우 이를 보상하도록 규정한 공특법 제3조 제1항 및 그 시행규칙 제23조의6에 따라 이 사건 각 저수지시설의 소유자인 원고에게 같은 시행규칙 제12조의 규정에 의하여 이 사건 각 저수지시설을 평가하여 보상할 의무가 있다고 판단하였다.

그러나 공특법은 사업시행자가 공공사업에 필요한 토지 등을 협의에 의하여 취득 또는 사용할 경우 이에 따르는 손실 보상의 기준과 방법을 정하는 것을 목적(제1조)으로 하는 법이므로, 공공사업의 시행으로 손실을 입은 자는 사업시행자와 사이에 손실보상에 관한 협의가 이루어지지 아니한 이상, 공특법시행규칙 제23조의5, 제23조의6 등의 간접보상에 관한 규정들에 근거하여 곧바로 사업시행자에게 간접손실에 관한 구체적인 손실보상청구권을 행사할 수는 없다(대법원 1997. 9. 5. 선고 96누1597 판결, 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결 등 참조). 그리고 이 사건 택지개발사업의 근거법인 택지개발촉진법 제12조 제4항에 의하여 준용되는 토지수용법 제51조는, 영업상의 손실이나 기타 토지소유자 또는 관계인이 받은 손실은 이를 보상하여야 한다고 규정하고, 같은 법 제57조의2는, 손실보상액의 산정방법 및 기준 등에 관하여는 같은 법에 규정된 것을 제외하고는 공특법 제3조의2, 제4조 및 제8조의 규정을 준용한다고 규정하며, 공특법시행규칙 제23조의6은, 공공사업시행지구 밖에 있는 공작물, 기타 시설이 공공사업의 시행으로 인하여 그 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 제12조의 규정에 의하여 이를 평가하여 보상한다고 규정하고 있으나, 여기에서 말하는 '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 손실, 즉 수용손실을 말하는 것일 뿐이고, 공공사업의 시행 결과 그 공공사업의 시행이 기업지 밖에 미치는 간접손실을 말하는 것은 아니므로, 그 영업상의 손실에 대한 보상액 산정에는 같은 법 제57조의2에 따라 공특법시행규칙 제23조의6 등의 간접보상에 관한 규정들을 준용할 수 없고, 따라서 토지수용법 제51조에 근거하여 간접손실에 대한 손실보상청구권이 발생한다고도 할 수 없다(대법원 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결 참조).

그런데 기록에 의하면, 원고와 피고 사이에 이 사건 각 저수지의 기능 상실에 따른 손실보상의 협의가 이루어지지 아니하였음을 알 수 있고, 또한 이 사건 각 저수지의 위와 같은 기능 상실은, 그 시설과 부지가 직접적으로 수용됨으로 인한 것이 아니라 그 몽리답에 대한 택지개발사업 시행으로 인한 것임은 앞서 본 바와 같으므로, 원고가 입게 된 위와 같은 손해는 공공사업의 기업지 밖에서 일어난 간접손실에 불과하다.

따라서 원고가 토지수용법 또는 공특법시행규칙의 간접보상에 관한 규정에 근거하여 바로 이 사건 공공사업의 시행자인 피고에게 손실보상청구권을 가진다고 할 수는 없다.

그럼에도 원심이 공특법 제3조 제1항 및 그 시행규칙 제23조의6에 근거하여 바로 원고에게 이 사건 각 저수지시설의 기능 상실로 인한 손실보상청구권을 인정한 것은 손실보상에 관한 법리를 오해한 위법을 저지른 것이라고 하지 않을 수 없다.

그러나 한편, 위와 같은 간접손실에 관하여 그 피해자와 사업시행자 사이에 협의가 이루어지지 아니하고, 그 보상에 관한 명문의 근거 법령이 없는 경우라고 하더라도, 헌법 제23조 제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

"고 규정하고 있고, 이에 따라 국민의 재산권을 침해하는 행위 그 자체는 반드시 형식적 법률에 근거하여야 하며, 토지수용법 등의 개별 법률에서 공익사업에 필요한 재산권 침해의 근거와 아울러 그로 인한 손실보상 규정을 두고 있는 점, 공특법 제3조 제1항은 "공공사업을 위한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지 등의 소유자가 입은 손실은

사업시행자가 이를 보상하여야 한다.

"고 규정하고, 그 시행규칙 제23조의2 내지 7에서 공공사업시행지구 밖에 위치한 영업과 공작물 등에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 조건하에서 이를 보상하도록 규정하고 있는 점에 비추어, 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 이를 특정할 수 있는 경우라면, 그 손실의 보상에 관하여 공특법시행규칙의 관련 규정 등을 유추적용할 수 있다고 해석함이 상당하다(대법원 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결, 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결 등 참조). 그리고 이러한 간접손실은 사법상의 권리인 영업권 등에 대한 손실을 본질적 내용으로 하고 있는 것으로서 그 보상청구권은 공법상의 권리가 아니라 사법상의 권리고, 그 보상금의 결정 방법, 불복절차 등에 관하여 아무런 규정도 마련되어 있지 아니하므로, 그 보상을 청구하려는 자는 사업시행자가 보상청구를 거부하거나 보상금액을 결정한 경우라도 이에 대하여 행정소송을 제기할 것이 아니라, 사업시행자를 상대로 민사소송으로 직접 손실보상금 지급청구를 하여야 할 것이다(대법원 1996. 7. 26. 선고 94누13848 판결, 1997. 9. 5. 선고 96누1597 판결 등 참조).

이러한 법리에 따라 이 사건을 보건대, 기록에 의하면, 이 사건 각 저수지가 몽리답에 대한 농업용수의 공급을 위하여 설치·관리되고 있었음이 명백한 바이므로, 사업시행자인 피고로서는 몽리답에 대한 택지개발사업의 시행으로 인하여 이 사건 각 저수지의 소유자인 원고에게 저수지시설로서 그 본래의 기능을 수행할 수 없게 되는 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있을 뿐만 아니라, 그 손실의 범위도 택지로 편입된 몽리답의 비율에 따라 비교적 쉽게 확정할 수 있으므로, 이 사건 각 저수지의 기능 상실로 인한 손실보상에 관하여는 공특법시행규칙 제23조의6 등을 유추적용할 수 있고, 따라서 원고는 사업시행자인 피고를 상대로 민사소송으로서 공특법시행규칙 제12조의 규정에 의하여 평가한 이 사건 각 저수지 가액 상당의 보상을 청구할 수 있다고 보아야 할 것이다.

따라서 원심판결에는 앞서 본 바와 같은 위법사유가 있지만, 원고에 대하여 민사소송에 의한 손실보상청구권을 인정한 결론은 정당하여 판결 결과에는 영향이 없다.

2. 나머지 상고이유에 대하여

원심판결 이유에 의하면, 원심은, 이 사건 각 저수지시설이 그 몽리답에 화체된 경우에 해당하므로 별도로 이를 평가하여 보상할 수 없다는 피고의 주장을 다음과 같은 이유로 배척한 다음, 피고에게 공특법시행규칙 제12조 제1항, 제3항 및 제10조 제2항 본문의 규정에 의하여 평가·산정한 이 사건 각 저수지 가액의 지급을 명하였다.

즉, 저수지시설이 몽리답에 화체된 경우에는 이를 평가·보상하지 아니한다고 규정한 공특법시행규칙 제12조 제3항 제3호 (나)목은, 공공사업용지로 편입된 몽리답의 재산적 가치에 대한 평가에 저수지시설의 재산적 가치가 함께 포함된 것으로 보이는 경우에 저수지시설에 대하여도 이를 평가하여 보상한다면 결과적으로 이중 보상에 해당하게 되어 부당하므로 이를 방지하기 위한 것인바, 몽리답의 소유자와 저수지시설의 소유자가 실질적으로 다른 경우에는 몽리답의 소유자에 대한 보상과는 별도로 저수지시설의 소유자에게 저수지시설에 대하여 보상한다고 하여 이를 이중 보상에 해당한다고 할 수는 없으므로, 결국 저수지시설에 대하여 보상하지 아니하는 것은 몽리답의 소유자와 저수지시설의 소유자가 실질적으로 동일하고, 몽리답의 평가액에 저수지시설의 평가액이 포함되어 있다고 인정되는 때에만 가능한 것이다.

그런데 이 사건에서 이 사건 각 저수지시설의 설치 당시 원고 조합이 부담한 장기채와 조합비용을 몽리답의 소유자들로부터 징수한 조합비만으로 충당하였다거나, 이 사건 각 저수지시설을 그 몽리답 소유자들로 구성된 조합원들의 조합비만으로 개별적으로 관리 및 유지, 보수하였다는 점을 인정할 증거가 없을 뿐만 아니라, 이 사건 각 저수지

부지와 그 시설의 소유권이 그 몽리답의 소유자인 조합원들과는 별도의 법인격을 갖는 원고 조합에 귀속되어 있는 이상, 가사 이 사건 각 저수지시설을 이용하는 몽리답 소유자들이 그들의 조합비만으로 이 사건 각 저수지시설을 사실상 관리하였다 하더라도 이는 각 몽리답 소유자들이 원고 조합에 조합비를 납부하고 이 사건 각 저수지시설을 이용하면서 원고 조합을 대신하여 이를 관리하였다고 볼 수 있을 뿐이고, 이러한 사정만으로는 이 사건 각 저수지시설의 소유권이 실질적으로 몽리답 소유자들에게 귀속되었다고 단정할 수 없다.

또한 피고가 몽리답을 공공사업용지로 취득할 당시 몽리답에 대하여 저수지시설이 있는 수리안전답으로 평가한 가액으로 보상하였다 하더라도 그 사정만으로 당연히 저수지시설 자체의 가치가 몽리답의 평가액에 포함되었다고 단정할 수도 없다.

기록에 비추어 살펴보면, 이와 같은 원심의 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 채증법칙 위반, 심리미진으로 인한 사실오인 및 공특법시행규칙에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

그리고 이 사건 각 저수지는 그 주변의 도시화와 더불어 몽리답이 계속적으로 감소함으로써 이 사건 택지개발사업의 시행시에는 이미 그 기능의 상당 부분을 상실하였으므로, 이 부분에 상응하는 보상액은 이를 공제하여야 한다는 주장은, 원심에 이르기까지 제출된 바 없었던 새로운 주장으로서 적법한 상고이유가 될 수 없을 뿐만 아니라, 기록상 그러한 사실을 인정할 만한 증거도 없으므로, 이는 받아들일 수 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이돈희(재판장) 지창권 송진훈(주심) 변재승