손실보상금

[대법원 2012. 6. 14. 선고 2011두26794 판결]

【판시사항】

구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제77조등에서 정한 농업손실에 대한 보상과 관련하여 국토해양부장관이 고시한 농작물실제소득인정기준에서 규정한 서류 이외의 증명방법으로 농작물 총수입을 인정할 수 있는지 여부(적극)

【참조조문】

구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것) 제77조 제2항,

제4항,

구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2009. 11. 13. 국토해양부령 제180호로 개정되기 전의 것) 제48조 제1항,

제2항

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

대한민국

【원심판결】

부산고법 2011. 10. 5. 선고 2010누2555 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘공익사업법’이라 한다) 제77조 제2항 본문은 “농업의 손실에 대하여는 농지의 단위면적당 소득 등을 참작하여 실제 경작자에게 보상하여야 한다.”고 규정하고 있고, 제4항은 “제1항내지 제3항의 규정에 의한 보상액의 구체적인 산정 및 평가방법과 보상기준, 제2항에 따른 실제 경작자 인정기준에 관한 사항은 국토해양부령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 이러한 위임에 따라 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2009. 11. 13. 국토해양부령 제180호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘공익사업법 시행규칙’이라 한다) 제48조 제1항은 “공익사업시행지구에 편입되는 농지에 대하여는 그 면적에 통계법 제3조 제3호에 따른 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물수입을 도별 표본농가현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다.”고 규정하면서도, 제2항에서는 “국토해양부장관이 농림수산물부 장관과의

협의를 거쳐 관보에 고시하는 농작물실제소득인정기준에서 정하는 바에 따라 실제소득을 입증하는 자가 경작하는 편입농지에 대하여는 [제1항](#)의 규정에 불구하고 그 면적에 단위경작면적당 실제소득의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다.”고 규정하고 있다.

위 규정에 따라 고시된 농작물실제소득인정기준(2003. 2. 25. 국토해양부고시 제2003-44호, 이하 ‘이 사건 고시’라 한다)은 제3조에서 연간 단위면적당 실제소득을 ‘농작물 총수입 ÷ 경작농지 전체 면적 × 소득률’의 산식에 의하여 산정하도록 규정하고, 제4조에서 농작물 총수입은 다음 각 호의 입증자료에 의하여 산정하되, 위탁수수료 등 판매경비를 제외한 실제수입액을 기준으로 한다고 규정하면서 그 구체적인 입증자료로, ‘[농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률\(이하 ‘농안법’이라 한다\) 제21조 제1항](#)의 규정에 의한 도매시장관리사무소·시장관리자, [농안법 제22조](#)의 규정에 의한 도매시장법인·시장도매인, [농안법 제24조](#)의 규정에 의한 공공출자법인 또는 [농안법 제48조](#)의 규정에 의한 민영도매시장의 개설자·시장도매인이 발급한 표준정산서 ([농안법 제41조 제2항](#)의 규정에 의한 표준정산서를 말한다) 또는 거래실적을 증명하는 서류(출하자의 성명·주소, 출하일, 출하품목, 수량, 판매금액, 판매경비, 정산액 및 대금지급일 등을 기재한 계산서·거래계약서 또는 거래명세서 등으로서 당해 대표자가 거래사실과 같다는 것을 증명한 서류를 말한다. 이하 같다’(제1호), ‘[농안법 제43조](#)의 규정에 의한 농수산물공판장·[농안법 제51조](#)의 규정에 의한 농수산물산지유통센터 또는 [농안법 제69조](#)의 규정에 의한 종합유통센터가 발급한 거래실적을 증명하는 서류’(제2호), ‘유통산업발전법 시행령 [별표 1]의 규정에 의한 대규모점포 중 대형점 또는 백화점이 발급한 거래실적을 증명하는 서류’(제3호), ‘[관광진흥법 제3조 제1항 제2호 \(가\)목](#)의 규정에 의한 호텔업을 영위하는 업체가 발급한 거래실적을 증명하는 서류’(제4호), ‘[식품위생법 시행령 제7조 제1호](#)의 규정에 의한 식품제조·가공업을 영위하는 업체가 발급한 거래실적을 증명하는 서류’(제5호), ‘[관세법 제248조 제1항](#)의 규정에 의하여 세관장이 교부한 수출신고필증’(제6호), ‘국가·지방자치단체·공공단체 또는 [농안법 제43조](#)의 규정에 의하여 농수산물공판장을 개설할 수 있는 생산자단체와 공익법인이 발급한 거래실적을 증명하는 서류’(제7호)를 규정하고 있다.

위와 같은 관련 법령의 내용, 형식 및 취지 등과 헌법 제23조 제3항에 규정된 정당한 보상의 원칙에 비추어 보면, 공공필요에 의한 수용 등으로 인한 손실의 보상은 정당한 보상이어야 하고, 농업손실에 대한 정당한 보상은 수용되는 농지의 특성과 영농상황 등 고유의 사정이 반영된 실제소득을 기준으로 하는 것이 원칙이다. 따라서 이 사건 고시에서 농작물 총수입의 입증자료로 거래실적을 증명하는 서류 등을 규정한 것은 객관성과 합리성이 있는 증명방법을 예시한 데 지나지 아니하고, 거기에 열거된 서류 이외의 증명방법이라도 객관성과 합리성이 있다면 그에 의하여 농작물 총수입을 인정할 수 있다고 봄이 타당하다.

2. 원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거들을 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 원고가 주장하는 농작물 총수입 중 대구 북구 칠성동 소재 ○○상회에 납품한 딸기의 판매액에 관한 거래실적증명신청서 및 계산서(이하 ‘이 사건 거래자료’라 한다)는 이 사건 고시 제4조에 열거된 증명방법에 해당하지 아니한다는 이유로 이를 제외한 채 원고에 대한 보상금을 35,089,200원으로 산정하고 위 보상금이 피고가 공탁한 수용재결에 기한 손실보상금 37,021,240원보다 적다는 이유를 들어, 결국 원고의 이 사건 청구는 이유 없다고 판단하였다.

3. 그러나 원심의 이러한 판단은 위 법리와 기록에 비추어 그대로 수긍하기 어렵다.

원심판결 이유와 기록에 의하면, 원고는 2001년경부터 2004년경까지 이 사건 수용토지에 비닐하우스를 설치

하고 딸기, 고추, 깻잎 등을 재배하여 그 중 딸기를 ○○상회에 판매하여 왔으며, 제1심증인 소외인은 ○○상회의 서기로서 과일운반 및 판매, 계산서 작성 등의 업무에 종사하면서 2001년경부터 2004년경까지 원고가 생산한 딸기를 공급받았고 이 사건 거래자료가 이러한 거래내역에 부합한다는 취지로 진술한 사실을 알 수 있다.

이러한 사실을 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 거래자료는 이 사건 고시 제4조에 규정된 입증자료에는 포함되어 있지 아니하나 그 신빙성을 의심할 만한 다른 특별한 사정이 없는 한 원고의 농작물 총수입을 인정할 수 있는 객관성과 합리성이 있다고 볼 여지가 많다.

그럼에도 원심은 이와 달리 그 판시와 같은 이유만을 들어 이 사건 거래자료를 농작물 총수입의 입증자료에서 제외한 채 원고에 대한 손실보상금을 산정하고 말았으니, 이러한 원심판결에는 이 사건 고시 제4조의 법적 성격 등에 관한 법리를 오해한 나머지 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

4. 그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.