

국 민 권 의 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 2024-3소위09-도01호

민원표시 2BA-2302-0303678 잔여 영업시설 손실보상 요구

신 청 인 A

피신청인 경기도 수원시장

의 결 일 2024. 3. 18.

주 문

피신청인에게 경기 수원시 (이하 생략) 외 2필지에서 신청인이 운영하는 자동차전문정비업소 내에 기계식 주차시설을 설치할 수 있도록 잔여 영업시설 손실보상을 할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

신청인은 2003년부터 경기 수원시 (이하 생략) 외 2필지 총 416㎡(이하 '이 민원 원토지'라 한다)의 소유권을 취득하여, 자동차전문정비업소(상호명 ○○자동차 가맹점 □□□□□, 이하 '이 민원 영업장'이라 한다)를 운영해왔는데, 2013년 이 민원 원토지 중 69㎡(이하 '이 민원 편입토지1'이라 한다)와 이 민원 영업장의 정비소 건물 일부가 도시계획시설(녹지)(이하 '이 민원 녹지'라 한다)에 편입되어 수용된 후, 2023년 또다시 73㎡(이하 '이 민원 편입토지2'라 한다)가 도시계획시설(도로)(이하 '이 민원

도로'라 한다)에 편입되어 수용되면서, 이 민원 영업장 부지가 274㎡(이하 '이 민원 잔여지'라 한다)만 남아 가맹점 영업장 기준면적(120평) 부족, 주차 공간 감소 등의 사유로 가맹점 계약이 해지되어 매출이 급감하였고, 더욱이 이 민원 영업장의 필수 시설인 주차 공간(6면)이 절반가량 가로로 편입되어, 이 민원 잔여지에 기계식 주차 시설을 설치하지 않고는 정상적인 영업을 불가능하게 되었는데, 피신청인이 휴업보상 2개월분만 인정하고 잔여 시설 설치에 따른 보상을 거부하는 것은 부당하니, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(이하 '토지보상법 시행규칙'이라 한다) 제47조 제3항에 따라 기계식 주차시설을 설치할 수 있도록 잔여 영업시설 손실보상을 해 달라.

2. 피신청인의 주장

2019년 이 민원 도로 개설 관련 최초 보상 협의 시 이 민원 영업장 부지 중 편입된 부분은 주차 공간의 약 1/2에 해당하는 면적이고 실제 정비가 이루어지는 정비소 건물은 편입되지 않아 시설 이전비와 영업보상은 책정하지 않았다가, 2022년 보상 협의 시 이 민원 영업장 특성을 고려할 때 주차 공간 감소로 잔여 영업시설에 영향을 줄 수 있을 것으로 판단하여 2개월분의 휴업보상을 산정하여 보상 협의를 하였다.

3. 사실관계

가. 이 민원 도로 개설사업(이하 '이 민원 사업'이라 한다)의 개요는 아래와 같다.

1) 사업 개요

- 명칭: 수원 도시계획시설(도로: 소로 2-○○호선 등 3개 노선) 사업
- 위치: 경기 수원시 (이하 생략) 일원
- 규모: 이 민원 도로(소로2-○○호선) B=8m, L=71m
- 시행자: 수원시장
- 기간: 2018. 1. 29.(실시계획인가일) ~ 2024. 12. 31.(준공예정일)

2) 추진 경위

- 2012. 9. 4. 도시관리계획(○○ 지구단위계획) 결정(수원시 고시 제2012-○○호)
- 2018. 1. 29. 실시계획인가(수원시 고시 제2018-○○호)
- 2023. 4. 20. 실시계획(변경)인가(수원시 고시 제2023-○○○호, *사업기간 연장)

나. 신청인은 2003. 8. 27. 이 민원 원토지(총 416㎡)의 소유권을 취득(매매)하여 이 민원 영업장을 운영하던 중, 이 민원 편입토지1(총 69㎡)이 이 민원 녹지에 편입되어 2013. 7. 26. 수용되면서, 이 민원 영업장 부지 면적이 126평에서 105평으로 축소되어 기준면적인 120평을 충족하지 못해 가맹점으로 운영하기 어려운 상황이 되었으나, 도시계획시설에 강제 수용된 점과 잔여 105평 면적 내에서 시설 개보수 및 리모델링 등 영업환경 개선 노력이 참작되어 어렵게 가맹점 계약은 유지할 수 있었는데, 이후 이 민원 편입토지2(총 73㎡)가 또다시 이 민원 도로에 편입되어 2023. 2. 13. 수용되면서, 가맹점 기준면적 120평에 현저히 미달하는 83평으로 축소되었고 결국 가맹점 계약이 해지되었다고 한다. 이 민원 원토지 및 편입토지 1과 2, 잔여지의 현황은 아래와 같다.

〈 이 민원 원토지 및 편입토지 1과 2, 잔여지 현황 〉

소재지	원토지			분할/편입토지1		분할/편입토지2		잔여지	
	지번	지목	면적(㎡)	지번	면적(㎡)	지번	면적(㎡)	지번	면적(㎡)
경기 수원시 (생략)	○○-2	대	204	-	-	○○-164	10	○○-2	194
	○○-107	대	124	○○-129	39	○○-130	8	○○-107	77
	○○-60	전	88	○○-128	30	○○-133	55	○○-60	3
		계	416 (126평)	편입	69 (21평)	편입	73 (22평)	계	274 (83평)

다. 이 민원 도로(소로2류) 계획선과 이 민원 영업장 부지의 이 민원 도로 편입 현황은 아래와 같다.



라. 우리 위원회 실지조사 결과, 이 민원 영업장의 서쪽은 도시계획시설 녹지, 남쪽과 동쪽은 이 민원 도로 개설 등 3면이 모두 도시계획시설 녹지 및 도로로 둘러싸여 있고, 북쪽 역시 더 이상 물러설 여유 공간이 없었으며, 이 민원 도로 개설로 인해 이 민원 잔여지 상의 주차 공간은 길이가 3.1m 정도로 축소되어, 「주차장법 시행규칙」 제3조(주차장의 주차구획) 제1항에서 규정한 직각주차 구획 기준을 고려할 때 이륜자동차 이외는 어떤 차량도 직각주차를 할 수 없는 상태였다. 이 민원 영업장 북쪽 현황과 「주차장법 시행규칙」의 직각주차 구획 기준은 아래와 같다.

〈 이 민원 영업장 북쪽 현황 〉



〈「주차장법 시행규칙」 제3조 제1항에서 규정한 직각주차 구획 기준〉

구분	너비	길이
경형	2.0미터 이상	3.6미터 이상
일반형	2.5미터 이상	5.0미터 이상
확장형	2.6미터 이상	5.2미터 이상
장애인전용	3.3미터 이상	5.0미터 이상
이륜자동차 전용	1.0미터 이상	2.3미터 이상

마. 신청인은 2018년 이 민원 사업 실시계획 고시 이후, 피신청인에게 이 민원 도로 노선을 변경하거나 도로 폭을 축소하여 이 민원 영업장이 정상적으로 운영될 수 있도록 해달라는 민원을 지속해서 제기하였으나, 피신청인은 이미 확정된 도시계획을 변경할 수 없다고 회신하였다.

바. 이에 신청인은 2022년 피신청인에게 시세 등을 반영한 토지 보상금 상향과 함께 더 이상 정상적인 영업을 할 수 없어 폐업 또는 휴업이 불가피하니 그에 따른 손실보상을 해 달라고 청구하였고, 피신청인은 4개 법무법인의 법률자문 결과를 근거로 2개월분의 휴업보상을 산정하여 신청인에게 협의를 요청하였다. 4개 법무법인의 폐업 및 휴업보상에 대한 법률자문 결과는 아래와 같다.

	폐업보상 (시행규칙 제46조)	휴업보상(영업이전) (시행규칙 제47조 ①)	잔여 영업시설 보상 (시행규칙 제47조 ③)
법무법인 A	X	X	○
법무법인 B	-	-	○
법무법인 C	X	X	-
법무법인 D	X	X	X

사. 그러나 신청인이 위 보상 협의를 수용하지 않자, 피신청인은 2022. 9. 20. 경기도 지방토지수용위원회에 수용재결을 신청하였고, 2022. 12. 26. 수용재결 결정되었다. 수용재결 결정 주요 내용은 아래와 같다.

신청인 요구	판단
① 시세 반영한 보상금 상향	재감정 결과를 토대로 적정하게 보상
② 가맹점 해지에 따른 폐업보상	토지보상법 시행규칙 제46조 요건에 부합하지 않음
③ 폐업보상 불가 시 휴업보상	2개월분 휴업보상 산정하여 협의 요청한 사실 확인됨

아. 이후 신청인은 2023. 3. 9. 경기도 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청하였고, 2023. 7. 20. 이의재결 결정되었다. 이의재결 결정 주요 내용은 아래와 같다.

신청인 요구	판단
① 폐업에 따른 손실보상	폐업보상 대상 아님
② 보상금 인상	재감정 결과 보상금 인상

자. 당초에 신청인은 2022. 12. 26. 경기도 지방토지수용위원회 수용재결 결정 이후인 2023. 2. 10. 우리 위원회에 폐업보상 또는 그에 상당한 수준의 정당한 손실보상을 해 달라는 취지로 이 민원을 신청하였다가, 2023. 7. 20. 중앙토지수용위원회 이의재결 결정 이후에, 이 민원 잔여지에서 이 민원 영업을 지속하기 위해서는, 이 민원 영업장의 정비소 건물 옥상에 차량 4대를 주차할 수 있는 공간을 만들고, 옥상으로 차량을 운반하기 위한 리프트 1대 등을 포함한 기계식 주차시설을 설치하는 방법밖에 없으니, 해당 주차시설을 설치할 수 있도록 잔여 영업시설 손실보상을 받을 수 있게 해 달라고 하였다.

4. 판단

가. 관계법령 등: <별지>와 같다.

나. 판단내용

이 민원 영업장의 경우 그 필수시설인 주차장의 절반가량이 이 민원 사업에 편입되어 기계식 주차시설을 설치하지 않고는 정상적인 영업을 불가능하게 되었으니, 해당 주차시설을 설치할 수 있도록 잔여 영업시설 손실보상을 해달라는 주장에 대해 살펴보면, ① 토지보상법 시행규칙 제47조 제3항은 ‘잔여 영업시설 손실보상’에 대해 “공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우의 영업손실 및 영업규모의 축소에 따른 영업손실”은 “해당 시설의 설치 등에 소요되는 기간의 영업이익”(제1호), “해당 시설의 설치 등에 통상 소요되는 비용”(제2호), “영업규모의

축소에 따른 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액”(제3호)을 더한 금액으로 평가하여 보상하여야 한다고 규정하고 있는 점, ② 법원은 “잔여 영업시설 손실보상의 요건인 ‘공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우’란, 잔여 영업시설에 시설을 새로이 설치하거나 잔여 영업시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 전부 불가능하거나 곤란하게 되는 경우만을 의미하는 것이 아니라, 공익사업에 영업시설 일부가 편입됨으로써 잔여 영업시설의 운영에 일정한 지장이 초래되고, 이에 따라 종전처럼 정상적인 영업을 계속하기 위해서는 잔여 영업시설에 시설을 새로 설치하거나 잔여 영업시설을 보수할 필요가 있는 경우도 포함된다’고 해석함이 타당하다. 이처럼 공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에 손실이 발생하였다면, 잔여 영업시설에서 영업을 계속하는 것이 불가능하거나 곤란한 경우가 아니더라도, 그 손실 또는 이를 해결하기 위한 공사비용은 토지보상법 시행규칙 제47조 제3항에 따른 잔여 영업시설에서 발생한 손실 또는 공사비용으로서 보상하여야 한다.”라고 판시하고 있는 점(대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결 참조), ③ 이 민원 영업장의 경우 2차례에 걸쳐 이 민원 편입토지1과 2가 이 민원 녹지 및 도로에 편입됨으로써, 이 민원 잔여지는 주차 공간을 새로 확보할 여유 면적이 없고, 이 민원 영업장 주위는 3면이 모두 도시계획시설인 녹지와 도로로 둘러싸여 있어 주차 공간 확보를 위해 토지를 추가 매입할 수 있는 상황도 되지 않는 점, ④ 피신청인도 2022년 보상 협의 시, 이 민원 영업장의 경우 주차 공간 감소로 잔여 영업시설에 영향을 줄 수 있을 것으로 판단하였다고 하는 점, ⑤ 이 민원 영업장의 손실보상과 관련하여 토지수용위원회 수용재결 및 이의재결을 거쳤으나 폐업보상 및 휴업보상(이전보상) 여부만 판단하였을 뿐, 잔여 영업시설의 손실보상 여부에 대해서는 판단하지 않은 점 등을 종합적으로 고려할 때, 이 민원 영업장에 기계식 주차시설을 설치할 수 있도록 토지보상법 시행규칙 제47조 제3항에 따라 ‘해당 시설 설치 등에 소요되는 기간의 영업이익’, ‘해당 시설의 설치 등

에 소요되는 비용' 등의 잔여 영업시설 손실보상을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 영업장에 대해 잔여 영업시설 손실보상을 해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 관계법령 등

1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제77조(영업의 손실 등에 대한 보상) ① 영업을 폐업하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 고려하여 보상하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 보상액의 구체적인 산정 및 평가 방법과 보상기준, 제2항에 따른 실제 경작자 인정기준에 관한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

2. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」

제46조(영업의 폐지에 대한 손실의 평가 등) ①공익사업의 시행으로 인하여 영업을 폐지하는 경우의 영업손실은 2년간의 영업이익에 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액을 더한 금액으로 평가한다.

② 제1항에 따른 영업의 폐지는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 영업장소 또는 배후지(당해 영업의 고객이 소재하는 지역을 말한다. 이하 같다)의 특수성으로 인하여 당해 영업소가 소재하고 있는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 또는 인접하고 있는 시·군·구의 지역안의 다른 장소에 이전하여서는 당해 영업을 할 수 없는 경우
2. 당해 영업소가 소재하고 있는 시·군·구 또는 인접하고 있는 시·군·구의 지역안의 다른 장소에서는 당해 영업의 허가등을 받을 수 없는 경우
3. 도축장 등 악취 등이 심하여 인근주민에게 혐오감을 주는 영업시설로서 해당 영업소가 소재하고 있는 시·군·구 또는 인접하고 있는 시·군·구의 지역안의 다른 장소로 이전하는 것이 현저히 곤란하다고 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 객관적인 사실에 근거하여 인정하는 경우

제47조(영업의 휴업 등에 대한 손실의 평가) ①공익사업의 시행으로 인하여 영업장소를 이전하여야 하는 경우의 영업손실은 휴업기간에 해당하는 영업이익과 영업장소 이전 후 발생하는 영업이익감소액에 다음 각호의 비용을 합한 금액으로 평가한다.

1. 휴업기간중의 영업용 자산에 대한 감가상각비·유지관리비와 휴업기간중에도 정상적으로 근무하여야 하는 최소인원에 대한 인건비 등 고정적 비용
2. 영업시설·원재료·제품 및 상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 이전에 따른 감손상당액
3. 이전광고비 및 개업비 등 영업장소를 이전함으로써 인하여 소요되는 부대비용

② 제1항의 규정에 의한 휴업기간은 4개월 이내로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 실제 휴업기간으로 하되, 그 휴업기간은 2년을 초과할 수 없다.

1. 당해 공익사업을 위한 영업의 금지 또는 제한으로 인하여 4개월 이상의 기간동안 영업을 할 수 없는 경우
2. 영업시설의 규모가 크거나 이전에 고도의 정밀성을 요구하는 등 당해 영업의 고유한 특수성으로 인하여 4개월 이내에 다른 장소로 이전하는 것이 어렵다고 객관적으로 인정되는 경우

③ 공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우의 영업손실 및 영업규모의 축소에 따른 영업손실은 다음 각 호에 해당하는 금액을 더한 금액으로 평가한다. 이 경우 보상액은 제1항에 따른 평가액을 초과하지 못한다.

1. 해당 시설의 설치 등에 소요되는 기간의 영업이익
2. 해당 시설의 설치 등에 통상 소요되는 비용
3. 영업규모의 축소에 따른 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액

3. 대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제77조 제1항은 영업손실에 대한 보상을 규정하고, 제4항은 보상액의 구체적 산정 등에 관한 사항을 부령으로 정한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(이하 '토지보상법 시행규칙'이라 한다) 제46조와 제47조는 경우를 나누어 영업손실에 대한 보상액 산정 방법을 규정하고 있는데, 제47조 제3항 제1문은 그러한 경우의 하나로 “공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우의 영업손실 및 영업규모의 축소에 따른 영업손실”은 “해당 시설의 설치 등에 소요되는 기간의 영업이익”(제1호), “해당 시설의 설치 등에 통상 소요되는 비용”(제2호), “영업규모의 축소에 따른 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액”(제3호)을 더한 금액으로 평가하여 보상하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 잔여 영업시설 손실보상은 토지보상법 제73조 제1항에 따른 잔여지 손실보상, 토지보상법 제75조의2 제1항에 따른 잔여건축물 손실보상 등과 비교하여 볼 때 사업시행자가 분할하여 취득하는 목적물의 종류만을 달리 하는 것일 뿐, 모두 사업시행자가 공익사업의 시행을 위해 일단의 토지·건축물·영업시설 중 일부를 분할하여 취득하는 경우 그로 인하여 잔여 토지·건축물·영업시설에 발생한 손실까지 함께 보상하도록 함으로써 헌법상 정당보상원칙을 구현하고자 하는 것으로 그 입법 목적이 동일하다. 따라서 각 손실보상의 요건을 해석할 때에는, 그 보상 목적물의 종류가 다르다는 특성을 고려하되 입법 목적 및 헌법상 정당보상의 관점에서 서로 궤를 같이하여야 한다.

사업시행자가 동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지 일부를 취득함으로써 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때 등에는 잔여지를 종래의 목적으로 사용하는 것이 가능한 경우라도 잔여지 손실보상의 대상이 되며, 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우이어야만 잔여지 손실

보상청구를 할 수 있는 것이 아니다(대법원 1999. 5. 14. 선고 97누4623 판결 등 참조). 마찬가지로 잔여 영업시설 손실보상의 요건인 “공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우”란, 잔여 영업시설에 시설을 새로이 설치하거나 잔여 영업시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 전부 불가능하거나 곤란하게 되는 경우만을 의미하는 것이 아니라, 공익사업에 영업시설 일부가 편입됨으로써 잔여 영업시설의 운영에 일정한 지장이 초래되고, 이에 따라 종전처럼 정상적인 영업을 계속하기 위해서는 잔여 영업시설에 시설을 새로 설치하거나 잔여 영업시설을 보수할 필요가 있는 경우도 포함된다고 해석함이 타당하다.

이처럼 공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에 손실이 발생하였다면, 잔여 영업시설에서 영업을 계속하는 것이 불가능하거나 곤란한 경우가 아니더라도, 그 손실 또는 이를 해결하기 위한 공사비용은 토지보상법 시행규칙 제47조 제3항에 따른 잔여 영업시설에서 발생한 손실 또는 공사비용으로서 보상하여야 한다.