

# 국 민 권 익 위 원 회

## 제 2 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2023-2소위22-산03호  
민원표시 2CA-2302-0203247 잔여건물 손실보상 요구  
신 청 인 A  
피신청인 세종도시교통공사  
의 결 일 2023. 6. 19.

### 주 문

피신청인에게, B사업에 편입되는 신청인 소유 □□□ 제조공장(이하 생략)의 건물 전체 (면적 0,000.00㎡)에 대해 손실보상할 것을 의견표명한다.

### 이 유

#### 1. 신청취지

신청인은 세종 (이하 생략) 소재 □□□제조공장(이하 생략, 이하 '이 민원 공장'이라 한다)을 운영하는 개인사업자인데, 이 민원 공장 일부가 세종특별자치시가 시행하는 B사업에 편입되어 철거 예정이다. 그러나 이 민원 공장 일부를 철거하는 경우 나머지 부분만으로는 정상적인 사업 운영이 어려운데도 피신청인이 이 민원 공장 전체를 보상하지 아니하고 이 민원 공장 일부만을 보상하겠다고 결정한 것은 부당하니 이 민원

공장 전체를 보상하여 달라.

## 2. 피신청인 주장

이 민원 공장 일부가 철거되더라도 잔존 건물을 보수할 경우 잔존 건물만으로도 이 민원 공장을 운영할 수 있다고 판단되므로 공장 전체에 대한 보상은 어렵다.

## 3. 사실관계

가. 세종특별자치시장은 0000. 0. 0. 세종특별자치시 소정면 고등리와 같은 시 전의면 서정리, 관정리, 읍내리, 신정리 일원에 B사업(이하 '이 민원 사업'이라 한다) 시행을 공고(세종특별자치시 고시 제0000-00호)하였고, 피신청인은 이 민원 사업에 편입되는 부지 등을 보상하기 위해 0000. 0. 0. 보상계획열람공고(세종특별자치시 공고 제0000-0000호)를 하였다.

나. 이 민원 사업 개요는 다음과 같다.

### <표1. 이 민원 사업 개요>

(표 생략)
--------

(그림 생략)
---------

다. 이 민원 공장은 경량철골과 일반철골로 건축된 2층(높이 00.0m) 규모의 건물로 1층(면적 0,000.00㎡)에는 □□□ 숙성조와 □□□ 가공 작업장이 있고, 2층(면적 000.00㎡)에는 사무실과 세면장 등이 있다.

라. 이 민원 공장의 부감도(높은 곳에서 내려다본 상태의 그림이나 지도) 및 측면도는 <그림1>과 같고 이 민원 사업에 편입되는 이 민원 공장 부분(이하 '편입부분'이라 한다)과 철거 예정인 이 민원 공장 부분(이하 '철거부분'이라 한다)의 평면도는 <그림2>와 같다. 피신청인은 당초 편입부분만을 손실보상 대상에 포함하였으나 신청인이 전체에 대해 손실보상을 하여 줄 것을 요구하자 피신청인은 철거부분까지 손실보상 범위를 확대하였다. 신청인은 철거 후 잔여부분만으로는 공장 운영이 어렵다는 이유로 이 민원 공장 건물 전체(면적 0,000.00㎡)에 대한 손실보상을 요구하고 있다.

**<그림1. 이 민원 공장 부감도 및 측면도>**



**<그림2. 이 민원 공장 평면도>**

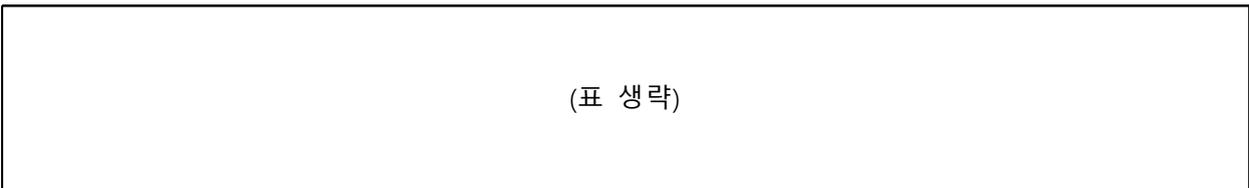


마. 철거부분 내부에는 가로, 세로, 깊이가 각각 약 0m 규모의 □□□ 숙성조(<그림 2> 중 ①, 이하 '숙성조'라 한다)가 있다. 숙성조는 □□□의 재료인 무를 일정 기간 소금으로 염장하고, 염장한 무를 다시 탈염하고, 염장하면서 나온 폐수를 일시 저장하였다가 폐수장으로 보내는데 사용한다. 이 민원 공장에서 운영하고 있는 숙성조는 총 00개이고 그 중 00개는 □□□ 제조 및 저장에 사용되며 0개는 폐수저장에 사용된다. 숙성조 1개에 저장 가능한 무의 양은 약 00톤이고 00개의 숙성조에 저장 가능한 무의 총량은 0,000톤이다. 이 민원 공장의 숙성조 현황은 <그림3>과 같다.

**<그림3. 이 민원 공장 내 숙성조 사진>**



바. 신청인이 이 민원 공장에서 □□□를 만드는 과정(순서)은 다음과 같다.



사. 이 민원 사업구역에 편입되지 않는 부분에는 숙성조(<그림2> 중 ②)와 □□□를 가공하는 작업장(<그림2> 중 ③)이 있다. 작업장은 숙성조에서 꺼낸 □□□를 상품화를 위해 제품 규격에 맞게 잘라 출하하는 곳으로 현재는 운영하지 않고 있다. 신청인은 숙성조에서 절인 □□□를 가공하지 않고 다른 □□□ 공장에 판매하여 수익을 내고 있다. 이 민원 공장의 작업장 현황은 <그림4>와 같다.

#### <그림4. 이 민원 공장 내 작업장 현황>



(그림 생략)

아. 신청인의 진술에 따르면 신청인은 무 수확기(11월 중순경)에 무를 대량으로 구매하여 숙성조에 담아 절인 뒤 여러 공정을 거쳐 □□□로 가공하여 납품하는데, 무는 상시 재배가 가능하지 않고 가을철에만 수확이 가능한 채소로 수확기에 한꺼번에 대량으로 구매하여 소금으로 절여야 하므로 만약 이 민원 공장 일부가 철거되어 숙성조가 절반으로 줄면 그만큼 □□□ 납품양도 줄게 되어 영업에 차질이 생긴다. 신청인이 제출한 계근표(계량증명서)<sup>1)</sup>에 따르면 0000년 이 민원 공장의 무 구매량은 총 0,000톤이다.

자. 신청인은 이 민원 공장 일부 철거 시 이 민원 공장 운영이 불가하다는 증빙으로 0000. 0. 00. 충남 금산군 소재 ○○건축사 사무소 건축사 남○○가 작성한 조사보고서를 우리 위원회에 제출하였다. 이 조사보고서 중 공장 일부철거로 인한 문제점에 관한 내용은 <표2>와 같다.

#### <표2. 건축사 작성 조사보고서 중 일부 내용>



(표 생략)

1) 계량증명서란 양적인 수치를 계량한 결과를 확인하기 위한 서식으로 「계량에 관한 법률 시행규칙」 제4조에 따라 계량증명업 등록업체가 발급

차. 대법원은 “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 손실보상청구를 할 수 있는 것이 아니다. 마찬가지로 잔여 영업시설 손실보상의 요건인 “공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로써 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.”고 판시하였다(대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결 참조).

#### 4. 판단

가. 관계법령 등

[별지]와 같다.

나. 판단내용

① 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제75조의2 제1항에 따르면 사업시행자는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 건축물의 일부가 취득되거나 사용됨으로 인하여 잔여 건축물의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 하고, 같은 법 제2항에 따르면 동일한 소유자에게 속하는 일단의 건축물의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여 건축물을 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 그 건축물 소유자는 사업시행자에게 잔여 건축물을 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 같은 법 시행규칙 제62조에 따르면 공익사업시행지구 밖에 있는 공작물 등이 공익사업의 시행으로 인하여 그 본래의 기능을 다할 수 없게 된 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공익사업시행지구에 편입되는 것으로 보아 보상하여야 하는 점, ② 이 민원 공장이 생산하는 □□□의 주재료인 무는 상시 재배가 가능한 채소가 아니므로 신청인이 최대한의 매출을 올리기 위해서는 무의 수확시기에 맞춰 최대한 많은 양의 무를 구매하여 □□□를 만들어 저장해 놓아야 하는데, 이 민원 공장의 일부가 철거되어 숙성조의 절반이 상실되면 신청인의 무 구매량 또한 절반으로 줄게 되어 영업에 큰 타격이 있을 것으로 보이는 점, ③ 피신청인이 주장하는 바와 같이 잔여부분만으로도 이 민원 공장 운영이 가능하기 위해서는 이 민원 공장의 일부 철거 후에도 잔여부분에 대한 안전이 확보되어야 하는데 신청인이 제출한 건축사 조사보고서에 따르면 이 민원 공장은 □□□를 제조하는데 필수 재료인 소금으로 인해 부식이 상당부분 진행되었을 가능성이 있고 내진설계 또한 되어 있지 않

아 건물 일부분의 철거 시 잔여부분의 안전을 보장하기 어려운 상황인 점, ④ 코로나19 확산기인 2022년 이 민원 공장의 전체 무 구매량은 숙성조 00개 분량(0,000톤) 이었고 이는 현재 숙성조 18개 분량의 약 77%에 해당하는 것이었는데 코로나19 위기단계 조정에 따른 경기회복기에 □□□ 소비량이 증가할 것을 고려하면 잔여부분의 숙성조 9개로는 현저히 부족할 것으로 예상되는 점, ⑦ 대법원은 “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 손실보상청구를 할 수 있는 것이 아니다.”라고 판시(대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결 참조)한 점 등을 종합적으로 고려할 때 피신청인은 이 민원 공장 전체에 대해 손실을 보상하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 이 민원 공장 전체에 대한 손실보상을 구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

[별지] 관계 법령

■ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제75조의2(잔여 건축물의 손실에 대한 보상 등) ① 사업시행자는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 건축물의 일부가 취득되거나 사용됨으로 인하여 잔여 건축물의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다. 다만, 잔여 건축물의 가격 감소분과 보수비(건축물의 나머지 부분을 종래의 목적대로 사용할 수 있도록 그 유용성을 동일하게 유지하는 데에 일반적으로 필요하다고 볼 수 있는 공사에 사용되는 비용을 말한다. 다만, 「건축법」 등 관계 법령에 따라 요구되는 시설 개선에 필요한 비용은 포함하지 아니한다)를 합한 금액이 잔여 건축물의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 잔여 건축물을 매수할 수 있다.

② 동일한 소유자에게 속하는 일단의 건축물의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여 건축물을 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 그 건축물소유자는 사업시행자에게 잔여 건축물을 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다. 이 경우 수용 청구는 매수에 관한 협의가 성립되지 아니한 경우에만 하되, 사업완료일까지 하여야 한다.

③ ~ ⑤ 생략

■ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」

제39조(잔여지의 판단) ① 법 제74조제1항에 따라 잔여지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 토지소유자는 사업시행자 또는 관할 토지수용위원회에 잔여지를 매수하거나 수용하여 줄 것을 청구할 수 있다.

1. 대지로서 면적이 너무 작거나 부정형(不定形) 등의 사유로 건축물을 건축할 수 없거나 건축물의 건축이 현저히 곤란한 경우
  2. 농지로서 농기계의 진입과 회전이 곤란할 정도로 폭이 좁고 길게 남거나 부정형 등의 사유로 영농이 현저히 곤란한 경우
  3. 공익사업의 시행으로 교통이 두절되어 사용이나 경작이 불가능하게 된 경우
  4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항과 유사한 정도로 잔여지를 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우
- ② 잔여지가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는지를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.
1. 잔여지의 위치·형상·이용상황 및 용도지역
  2. 공익사업 편입토지의 면적 및 잔여지의 면적

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

제62조(공익사업시행지구밖의 공작물등에 대한 보상) 공익사업시행지구밖에 있는 공작물 등이 공익사업의 시행으로 인하여 그 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공익사업시행지구내 편입되는 것으로 보아 보상하여야 한다.

■ 「계량에 관한 법률 시행규칙」

제4조(계량증명서) 법 제7조제1항에 따라 계량증명업의 등록을 한 자(이하 “계량증명업자”라 한다)가 발급하는 계량증명서는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 계량을 요청한 자의 성명 또는 업체명
2. 계량 일자

3. 품명(계량대상물건이 차량에 적재된 경우에는 그 차량번호를 포함한다)
4. 증명사항(실제중량 및 총중량)
5. 계량증명업자의 업체명, 주소 및 연락처

이에 주문과 같이 의결한다.

2023년 6월 19일