

수용보상금증액

[대법원 2014. 3. 27. 선고 2013두25863 판결]

【판시사항】

중앙토지수용위원회가 생태하천조성사업에 편입되는 토지 상의 무허가건축물에서 축산업을 영위하는 甲에 대하여 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제45조 제1호](#)에 따라 영업손실을 인정하지 않는 내용의 수용재결을 한 사안에서, 위 조항이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 위임 범위를 벗어나거나 정당한 보상의 원칙에 위배된다고 하기 어렵다고 본 원심판단을 정당하다고 한 사례

【판결요지】

중앙토지수용위원회가 생태하천조성사업에 편입되는 토지 상의 무허가건축물에서 축산업을 영위하는 甲에 대하여 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제45조 제1호](#)(이하 ‘위 규칙 조항’이라 한다)에 따라 영업손실을 인정하지 않는 내용의 수용재결을 한 사안에서, ① 무허가건축물을 사업장으로 이용하는 경우 사업장을 통해 이익을 얻으면서도 영업과 관련하여 해당 사업장에 부과되는 행정규제의 탈피 또는 영업을 통하여 얻는 이익에 대한 조세 회피 등 여러 가지 불법행위를 저지를 가능성이 큰 점, ② 건축법상의 허가절차를 밟을 경우 관계 법령에 따라 불허되거나 규모가 축소되었을 건물에서 건축허가를 받지 않은 채 영업을 하여 법적 제한을 넘어서 규모를 영업을 하고도 그로 인한 손실 전부를 영업손실로 보상받는 것은 불합리한 점 등에 비추어 보면, 위 규칙 조항이 ‘영업’의 개념에 ‘적법한 장소에서 운영될 것’이라는 요소를 포함하고 있다고 하여 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 위임 범위를 벗어났다거나 정당한 보상의 원칙에 위배된다고 하기 어렵다고 본 원심판단을 정당한 것으로 수긍한 사례.

【참조조문】

[공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제77조 제1항, 제4항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제45조 제1호, 헌법 제23조 제3항](#)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

대한민국

【원심판결】

대전고법 2013. 11. 7. 선고 2013누688 판결

【주 문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 원고들이 부담한다.

【이 유】

상고이유를 살펴본다.

1. [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률](#)(이하 ‘공익사업법’이라 한다) [시행규칙 제45조 제1호](#)는 [공익사업법 제77조 제1항](#)에 따라 영업손실을 보상하여야 하는 영업에 관하여 ‘사업인정고시일 등 전부터 적법한 장소(무허가건축물 등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는

장소가 아닌 곳을 말한다)에서 인적·물적 시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업. 다만 무허가건축물 등에서 임차인이 영업하는 경우에는 그 임차인이 사업인정고시일 등 1년 이전부터 [부가가치세법 제5조](#)에 따른 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업을 말한다'라고 규정하고 있다(이하 [위 제45조 제1호](#)를 '이 사건 규칙 조항'이라 한다).

2. 가. 원심판결 이유에 의하면, 원심은, 원고들의 다음과 같은 주장, 즉 이 사건 재결은 이 사건 무허가건축물을 소유하면서 그곳에서 축산업을 영위하여 온 원고들의 영업손실을 이 사건 규칙 조항을 적용하여 보상대상에서 제외하였는바, 이 사건 규칙 조항은 [공익사업법 제77조](#)의 위임범위를 벗어나 영업보상의 대상을 지나치게 제한하여 국민의 재산권을 침해하고 무허가건축물의 소유자와 임차인을 합리적 이유 없이 차별하여 형평의 원칙에 위배되므로 무효라는 주장을 아래와 같은 이유로 배척하였다.

공익사업에 의하여 영업을 폐지하거나 휴업하는 경우 보상하도록 규정하고 있는 [공익사업법 제77조 제1항](#)이 '영업'의 의미에 관하여는 구체적으로 정의하지 않는 대신, [같은 조 제4항](#)에서 영업손실 보상액의 구체적인 산정 및 평가 방법과 보상기준에 관한 사항을 국토해양부령으로 정하도록 위임하고 있고, 이에 따라 이 사건 규칙 조항이 2007. 4. 12. 건설교통부령 제556호로 개정되면서 무허가건축물에서의 영업을 보상대상에서 제외하고 있는바, ① 무허가건축물을 사업장으로 이용하는 경우 그 사업장을 통해 이익을 얻으면서도 영업과 관련하여 해당 사업장에 부과되는 행정규제의 탈피 또는 그 영업을 통하여 얻는 이익에 대한 조세 회피 등 여러 가지 불법행위를 저지를 가능성이 큰 점, ② 건축법상의 허가절차를 밟을 경우 관계 법령에 따라 불허되거나 규모가 축소되었을 건물에서 건축허가를 받지 않은 채 영업을 하여 법적 제한을 넘어서 규모를 확대하여 영업을 하고도 그로 인한 손실 전부를 영업손실로 보상받는 것은 불합리한 점, ③ 손실보상이란 적법한 공권력 행사로 인해 국민의 재산권에 특별한 손해가 가해질 때 사회 전체적인 공평 부담의 견지에서 행하는 재산적 보상인데, 무허가건축물을 지어 위법행위를 통한 영업이익을 누린 사람에게 대하여까지 그 손실을 보상하는 것은 정당한 보상이라고 하기 어려운 점 등에 비추어 보면, 이 사건 규칙 조항이 '영업'의 개념에 '적법한 장소에서 운영될 것'이라는 요소를 포함하고 있다고 하여 공익사업법의 위임 범위를 벗어났다거나 정당한 보상의 원칙에 위배된다고 하기 어렵다.

나아가 ① 무허가건축물을 임차하여 영업하는 사업자의 경우 일반적으로 자신 소유의 무허가건축물에서 영업하는 사업자보다는 경제적·사회적으로 열악한 지위에 있는 점, ② 무허가건축물의 임차인은 자신이 임차한 건축물이 무허가건축물이라는 사실을 알지 못한 채 임대차계약을 체결할 가능성이 있는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 규칙 조항이 무허가건축물의 소유자와 임차인을 차별하는 것은 합리적인 이유가 있고, 따라서 형평의 원칙에 어긋난다고 볼 수 없다.

나. 이 사건 규칙 조항의 구체적 내용, 개정 경위 및 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 이 사건 규칙 조항에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

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