

손해배상(기)

[대법원 2002. 11. 26. 2001다44352]



【판시사항】

- [1] 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)
- [2] 공공사업의 시행으로 인한 손실보상청구권의 유무를 판단할 기준시점
- [3] 관계 법령이 요구하는 허가나 신고없이 김양식장을 배후지로 하여 김종묘생선어업에 종사하던 자들의 간접손실에 대하여 그 손실의 예견가능성이 없고, 그 손실의 범위도 구체적으로 특정하기 어려워 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙상의 손실보상에 관한 규정을 유추적용할 수 없다고 한 사례
- [4] 법인의 권리의무가 법률의 규정에 의하여 새로 설립된 법인에게 승계되는 경우 소송상 지위의 승계 여부(적극)
- [5] 한국전력공사가 존속회사로부터 신설회사가 분할되어 새로 설립되는 방식으로 발전회사들을 상법상 회사분할의 방식에 의하여 분할한 경우 존속회사인 한국전력공사에 관하여 진행중인 소송에서 신설된 분할회사인 발전회사에게로 소송의 당연승계가 이루어진다는 이유로 발전회사의 소송수계신청을 기각한 원심을 파기한 사례

【판결요지】

- [1] 공공사업의 시행 결과 그로 인하여 기업지 밖에 미치는 간접손실에 관하여 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 법률로서 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 있는 영업과 공작물 등에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 조건하에서 이를 보상하도록 규정하고 있는 점 등에 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 상당하다.
- [2] 공공사업의 시행과 같이 적법한 공권력의 행사로 가하여진 재산상의 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 손실보상이 인정되는 것이므로, 공공사업의 시행으로 손해를 입었다고 주장하는 자가 보상을 받을 권리를 가졌는지의 여부는 해당 공공사업의 시행 당시를 기준으로 판단하여야 하고, 그와 같은 공공사업의 시행에 관한 실시계획 승인과 그에 따른 고시가 된 이상 그 이후에营业을 위하여 이루어진 각종 허가나 신고는 위와 같은 공공사업의 시행에 따른 제한이 이미 확정되어 있는 상태에서 이루어진 것으로 그 이후의 공공사업 시행으로 그 허가나 신고권자가 특별한 손실을 입게 되었다고는 볼 수 없다.

- [3] 관계 법령이 요구하는 허가나 신고없이 김양식장을 배후지로 하여 김종묘생산어업에 종사하던 자들의 간접손실에 대하여 그 손실의 예견가능성이 없고, 그 손실의 범위도 구체적으로 특정하기 어려워 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙상의 손실보상에 관한 규정을 유추적용할 수 없다고 한 사례.
- [4] 법인의 권리의무가 법률의 규정에 의하여 새로 설립된 법인에 승계되는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 계속중인 소송에서 그 법인의 법률상 지위도 새로 설립된 법인에 승계된다.
- [5] 한국전력공사가 존속회사로부터 신설회사가 분할되어 새로 설립되는 방식으로 발전회사들을 상법상 회사분할의 방식에 의하여 분할한 경우 존속회사인 한국전력공사에 관하여 진행중인 소송에서 신설된 분할회사인 발전회사에게로 소송의 당연승계가 이루어진다는 이유로 발전회사의 소송수계신청을 기각한 원심을 파기한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 제23조의6, 헌법 제23조 제3항
- [2] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 제23조의6
- [3] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 제23조의6
- [4] 민사소송법 제234조, 제243조
- [5] 민사소송법 제234조, 제243조, 상법 제530조의2, 제530조의5 제1항 제8호, 제530조의9, 제530조의10, 제530조의12

【참조판례】

- [1] 대법원 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결(공1995하, 2788), 대법원 1999. 6. 11. 선고 97다56150 판결(공1999하, 1347), 대법원 1999. 10. 8. 선고 99다27231 판결(공1999하, 2299), 대법원 2000. 12. 8. 선고 2000다48494 판결 /
- [2] 대법원 1998. 4. 14. 선고 95다15032, 15049 판결(공1998상, 1310), 대법원 1999. 11. 23. 선고 98다11529 판결(공2000상, 1), 대법원 2001. 9. 25. 선고 2000다16893 판결(공2001하, 2320), 대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다2511 판결(공2002상, 517) /
- [3] 대법원 1997. 5. 16. 선고 97다9345 판결대법원 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결(공1998상, 551), 대법원 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결(공1998상, 551), 대법원 1999. 11. 23. 선고 98다11529 판결(공2000상, 1), 대법원 1999. 12. 24. 선고 98다57419, 57426 판결(공2000상, 287) /
- [4] 대법원 1963. 4. 11. 선고 63다8 판결(집11-1, 민237), 대법원 1970. 4. 28. 선고 67다1262 판결(집18-1, 민343), 대법원 1984. 6. 12. 선고 83다카1409 판결(공1984, 1268)

【전문】

【원고,상고인】

【원고,피상고인】

【피고,피상고인겸상고인】 한국전력공사 (소송대리인 변호사 김성수 외 6인)

【원심판결】 서울고법 2001. 6. 1. 선고 2000나30037 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 원심의 사실인정과 판단

가. 인정 사실

원고 1은 1985.경부터 대천시 신흑동 어항 해변에서 배양장을 설치하고 인근 어민을 상대로 김종묘 생산·판매업을 해 왔는데, 1994. 7.경 폭풍우로 그 배양장이 파손되자, 1995. 5. 20. 대천시 남곡동 854. 외 2필지에 1,224.16㎡ 규모의 김종묘 배양장을 새로 설치하고 육상 해조류종묘 생산어업 신고(유효기간 1997. 11. 10.까지)를 하였고, 원고 2는 1987.경부터 대천시 신흑동 550. 지상에 김종묘 배양장을 설치하고 그 생산·판매업을 해 오던 중 1993. 4. 20.경 1,612.28㎡ 규모의 육상 해조류종묘 생산어업 신고(유효기간 1998. 4. 19.까지)를 하였으며, 생산한 김종묘의 전부를 주포법인 어촌계 및 신흑법인 어촌계에 판매해 왔다.

피고는 공공사업인 보령화력발전소 건설사업의 시행자로서 보령시 오천면 오포리 일대 지역에 1983. 무렵 보령화력발전 제1호기를, 1984. 무렵 제2호기를 각 설치하여 가동하던 중 1991. 무렵부터 제3 내지 6호기를 추가로 설치하는 공사를 시행하여 1993. 4. 무렵부터 1994. 4. 무렵까지 사이에 이를 순차 준공, 가동하여 왔는데, 인근 어민들이 피고에 대하여 이들 발전소의 건설로 인한 김양식어장의 피해보상을 요구하자, 피고는 1995. 5. 2. 주포법인 어촌계, 신흑법인 어촌계(이하 '주포어촌계 등'이라 한다)와 사이에 주포어촌계 등의 김양식어업권을 모두 소멸시키는 대신 피고가 보상금을 지급하기로 합의하였고, 그 과정에서 주포어촌계 등의 김양식어업 폐지로 김종묘를 공급하던 원고들도 피고에게 보상을 요구하였으나, 피고는 원고들은 보상대상자가 아니라는 이유로 보상협의를 거절하였다.

나. 판단

원고들의 이 사건 피해는 이 사건 발전기의 추가건설이라는 공공사업의 기업지 밖에서 일어난 간접손실에 해당하는 것인데, 원고들이 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 '특례법'이라 한다) 시행규칙 또는 토지수용법에 근거하여 이 사건 공공사업의 시행자인 피고에 대하여 곧바로 손실보상청구권을 가진다고 볼 수는 없다.

다만, 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 있는 경우라면, 그 손실의 보상에 관하여 특례법 시행규칙의 관련 규정 등을 유추적용할 수 있다. 그런데 원고 1의 경우는 이전한 김종묘 배양장의 어업신고가 1995. 5. 20.에 있었고, 추가된 발전기의 준공 당시인 1994. 4.경 적법한 어업신고가 없어 발전기의 추가 건설로 인한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있거나, 그 범위를 구체적으로 특정할 수 있는 경우에 해당하지 않는다.

반면, 원고 2의 경우 추가된 발전기 준공 당시인 1994. 4.경 적법한 육상 해조류종묘 생산어업 신고가 있었으므로, 손실의 발생을 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 있는 경우에 해당한다.

따라서 원고 1의 손실보상 또는 손해배상 청구는 이유 없으나, 원고 2의 손실보상 청구는 특례법시행규칙 제23조의5에 정한 '배후지의 2/3 이상이 상실되어 영업을 할 수 없는 경우'에 해당하므로, 피고는 판시와 같은 방법으로 산정한

손실보상금을 지급할 의무가 있다.

2. 이 법원의 판단

가. 공공사업의 시행 결과 그로 인하여 기업지 밖에 미치는 간접손실에 관하여 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, 특례법 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 있는 영업과 공작물 등에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 조건하에서 이를 보상하도록 규정하고 있는 점 등에 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 특례법시행규칙의 관련 규정 등을 유추적용할 수 있다고 해석함이 상당하다 (대법원 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결, 1999. 6. 11. 선고 97다56150 판결, 1999. 10. 8. 선고 99다27231 판결, 2000. 12. 8. 선고 2000다48494 판결 등 참조).

그리고 공공사업의 시행과 같이 적법한 공권력의 행사로 가하여진 재산상의 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 손실보상이 인정되는 것이므로, 공공사업의 시행으로 손해를 입었다고 주장하는 자가 보상을 받을 권리를 가졌는지의 여부는 해당 공공사업의 시행 당시를 기준으로 판단하여야 하고, 그와 같은 공공사업의 시행에 관한 실시계획 승인과 그에 따른 고시가 된 이상 그 이후에 영업을 위하여 이루어진 각종 허가나 신고는 위와 같은 공공사업의 시행에 따른 제한이 이미 확정되어 있는 상태에서 이루어진 것으로 그 이후의 공공사업 시행으로 그 허가나 신고권자가 특별한 손실을 입게 되었다고는 볼 수 없다(대법원 1998. 4. 14. 선고 95다15032, 15049 판결, 1999. 11. 23. 선고 98다11529 판결, 2001. 9. 25. 선고 2000다16893 판결, 2002. 1. 22. 선고 2000다2511 판결 등 참조).

나. 원심이 인정한 사실관계에 의하면, 피고의 보령화력발전소 발전기 제3 내지 6호기에 관하여 관계 법령에 따른 사업 실시계획 승인과 그 고시가 이루어진 시기가 명백하지는 아니하나, 그와 같은 절차가 적어도 그 발전기의 설치공사가 시작된 것으로 원심이 인정한 1991. 이전에 이루어진 점은 명백하므로, 원고들이 피고에 대하여 보상을 청구할 수 있는 특별한 희생을 입었는지의 여부도 이 시점을 기준으로 판단하여야 할 것이다.

그런데 원고들이 영위한 이 사건 육상 해조류종묘 생산어업의 경우, 1991. 4. 24. 이전에는 구 수산업법(1990. 8. 1. 법률 제4252호로 전문 개정되기 전의 것) 제12조 제1항, 같은법시행령(1981. 8. 26. 대통령령 제10449호) 제14조의6 제12호 및 이 법과 시행령에 따라 제정된 어업허가에관한규칙(1987. 3. 9. 농림수산부령 제966호) 제3조 및 [별표 3]에 의하면, 50㎡ 이상의 옥내배양식 해태종묘 생산어업의 경우 일정한 시설을 갖춘 시·도지사의 허가사항으로 규정되어 있고, 그 후 1991. 4. 24.경 구 수산업법(1995. 12. 30. 법률 제5131호로 개정되기 전의 것) 제41조 제2항 제3호, 구 수산업법(1999. 4. 15. 법률 제5977호로 개정되기 전의 것) 제44조 제1항 및 어업허가및신고등에관한규칙(1991. 4. 24. 농림수산부령 제1073호) 제3조 제5항 및 [별표 5], 제32조에 의하여 육상종묘생산어업 중 수산식물의 종묘생산어업이 신고어업으로 전환되었고, 이후 1995.과 1996.에 개정된 현재의 수산업법 제41조 제2항 제3호, 제44조 제

1항 및 같은법시행령(1996. 12. 31. 대통령령 제15241호로 개정된 것) 제33조 제1항은 육상종묘생산어업 전체를 신고어업으로 규정하고 있는바, 원심이 인정한 바에 의하면, 원고들의 경우 1985. 내지 1987.경부터 김종묘의 생산 및 판매업을 해 왔으나, 위와 같은 관계 법령에 따른 허가나 신고 등은 하지 아니하다가 원고 2의 경우는 1993.에, 원고 1의 경우는 1995.에 이르러 그 어업신고가 이루어졌다는 것이므로, 피고의 보령화력발전소 발전기 제3 내지 6호기에 관한 사업실시계획 승인과 그 고시가 이루어진 1991. 이전에는 원고들은 관계 법령에 따른 허가나 신고 없이 김종묘 생산 및 판매업에 종사한 것임이 명백하다.

그렇다면 이와 같이 관계 법령에 따른 허가나 신고가 이루어지지 아니한 이상, 피고로서는 그 공공사업 시행 당시 원고들 영업의 존재나 규모, 생산능력 등을 쉽게 알 수 없을 뿐 아니라, 그 배후지에 해당하는 김양식장과 사이의 연관관계도 파악하기 어렵고 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 없었다고 보아야 할 것이며(대법원 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결, 1999. 12. 24. 선고 98다57419, 57426 판결 등 참조), 이처럼 사업시행 이후에 원고들이 어업 신고를 하고 영업을 한 경우에는 공공사업 시행에 따른 제한이 확정된 이후의 행위로서 손실보상의 대상이 되는 특별한 희생에 해당한다고 할 수 없다(대법원 1997. 5. 16. 선고 97다9345 판결, 1999. 11. 23. 선고 98다11529 판결 등 참조).

결국, 원심이 인정한 사실관계에 의하면, 원고들의 이 사건 손실보상 청구 또는 손실보상이 이루어지지 않았음을 원인으로 한 손해배상 청구는 모두 배척되어야 할 것인바, 원고 1의 경우 원심판결은 비록 그 이유는 다르되, 이와 결론을 같이하여 정당하나, 원고 2의 경우에는 위에서 본 바와 같은 간접손실의 보상에 대한 기준시점 및 그 요건에 관한 법리를 오해한 위법이 있고, 이는 판결 결과에 영향을 미쳤음이 분명하다.

따라서 원고 1의 상고이유는 받아들일 수 없고, 피고의 상고이유 중 이 점을 지적하는 부분은 이유 있다.

다.

나아가 직권으로 보건대, 원심은 2001. 4. 30. 한국중부발전 주식회사(이하 '한국중부발전'이라 한다)가 피고로부터 분할되어 그 소송상의 지위를 승계하였음을 이유로 제출한 소송수계신청에 대하여 회사분할이라는 사유의 발생과 동시에 법률의 규정에 의하여 승계의 대상이 되는 권리의무의 범위가 확정되고, 피고의 원고들에 대한 책임이 소멸하여 그 책임이 수계신청인인 한국중부발전에 당연히 이전한다고 볼 수 없다는 이유로 이를 기각하였다.

그러나 법인의 권리의무가 법률의 규정에 의하여 새로 설립된 법인에 승계되는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 계속 중인 소송에서 그 법인의 법률상 지위도 새로 설립된 법인에 승계되는 것이다(대법원 1963. 4. 11. 선고 63다8 판결, 1970. 4. 28. 선고 67다1262 판결, 1984. 6. 12. 선고 83다카1409 판결 등 참조).

기록에 의하면, 피고는 2001. 4. 2. 전력산업구조개편촉진에관한법률 및 상법 제530조의 12에 의하여 피고는 그대로 존속하면서 발전부분을 6개의 별도 회사로 신설하는 방식으로 회사를 분할하였는바, 상법 제530조의9 제2항, 제530조의5 제1항 제8호에 의하여 작성된 회사분할의 분할계획서에는 존속회사와 신설회사 간의 채무분담에 관하여 발전회사별로 해당 발전소에 관계된 소송으로 인한 권리·의무는 피고로부터 해당 발전회사로 이전되는 것으로 되어 있고, 각 소송의 내용도 특정되어 있으며, 이 사건 소송의 경우 피고로부터 한국중부발전으로 그 권리·의무가 이전되는 것으로 규정되어 있음을 알 수 있다.

이와 같이 상법 제530조의9 제2항이 분할로 인하여 설립되는 회사와 존속회사 사이에 채무의 부담에 관하여 분할계획서에 정할 수 있도록 하고, 이 사건 피고와 한국중부발전 사이에 분할계획서상 이 사건 소송으로 인한 권리·의무를

모두 신설된 한국중부발전이 승계하기로 한 이상, 상법 제530조의10에 의하여 해당 소송에 관한 포괄적 권리·의무의 승계가 이루어지는 것이므로, 이는 법인의 권리의무가 법률의 규정에 의하여 새로 설립된 법인에 승계되는 경우로서 한국중부발전이 이 사건 소송절차를 수계함이 마땅하다.

그런데도 원심은 한국중부발전의 소송수계신청을 받아들이지 않고, 그대로 이 사건 소송을 진행하여 판결을 선고하였는바, 이는 회사분할이 일어난 경우 기존의 회사에 대하여 진행되던 소송에 관한 당사자수계에 관한 법리를 오해한 위법을 저지른 것으로서, 이 점에서 원심판결은 파기를 면할 수 없다.

3. 결 론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 윤재식(재판장) 송진훈(주심) 변재승 이규홍