

손해배상(기)

[대법원 1999. 10. 8. 99다27231]



【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] 공유수면매립사업으로 인하여 수산업협동조합이 관계 법령에 의하여 대상지역에서의 독점적 지위가 부여되어 있던 위탁판매사업을 중단하게 된 경우, 그로 인한 위탁판매수수료 수입 상실에 대하여 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙을 유추적용하여 손실보상을 하여야 하는지 여부(적극)
- [3] 어업권의 취소 등으로 인한 손실보상액 산정시 판매수수료를 공제하도록 규정한 수산업법시행령 제62조의 의미

【판결요지】

- [1] 공공사업의 시행 결과 그 공공사업의 시행이 기업지 밖에 미치는 간접손실에 관하여 그 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 위치한 영업과 공작물 등에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 조건하에서 이를 보상하도록 규정하고 있는 점에 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] 수산업협동조합이 수산물 위탁판매장을 운영하면서 위탁판매 수수료를 지급받아 왔고, 그 운영에 대하여는 구 수산자원보호령(1991. 3. 28. 대통령령 제13333호로 개정되기 전의 것) 제21조 제1항에 의하여 그 대상지역에서의 독점적 지위가 부여되어 있었는데, 공유수면매립사업의 시행으로 그 사업대상지역에서 어업활동을 하던 조합원들의 조업이 불가능하게 되어 일부 위탁판매장에서의 위탁판매사업을 중단하게 된 경우, 그로 인해 수산업협동조합이 상실하게 된 위탁판매수수료 수입은 사업시행자의 매립사업으로 인한 직접적인 영업손실이 아니고 간접적인 영업손실이라고 하더라도 피침해자인 수산업협동조합이 공공의 이익을 위하여 당연히 수인하여야 할 재산권에 대한 제한의 범위를 넘어 수산업협동조합의 위탁판매사업으로 얻고 있는 영업상의 재산이익을 본질적으로 침해하는 특별한 희생에 해당하고, 사업시행자는 공유수면매립면허 고시 당시 그 매립사업으로 인하여 위와 같은 영업손실이 발생한다는 것을 상당히 확실하게 예측할 수 있었고 그 손실의 범위도 구체적으로 확정할 수 있으므로, 위 위탁판매수수료 수입손실은 헌법 제23조 제3항에 규정한 손실보상의 대상이 되고, 그 손실에 관하여 구 공유

수면매립법(1997. 4. 10. 법률 제5335호로 개정되기 전의 것) 또는 그 밖의 법령에 직접적인 보상규정이 없더라도 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙상의 각 규정을 유추적용하여 그에 관한 보상을 인정하는 것이 타당하다.

- [3] 어업권의 취소 등으로 인한 손실보상액을 산출함에 있어서 판매수수료를 어업경영에 필요한 경비에 포함시켜 공제 하도록 한 수산업법시행령 제62조의 의미는 판매수수료를 지급하는 측의 입장에서 그 성격을 경비로 보아 그 보상액 산정시에 이를 공제한다는 것에 불과하고, 보상을 받을 자가 판매수수료를 수입으로 하고 있는 경우에는 그와 같이 해석할 수는 없다.

【참조조문】

- [1] 헌법 제23조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 제23조의6
- [2] 헌법 제23조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의5, 제23조의6
- [3] 수산업법시행령 제62조

【참조판례】

- [1] 대법원 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결(공1995하, 2788), 대법원 1996. 7. 26. 선고 94누13848 판결(공1996하, 2677), 대법원 1997. 9. 5. 선고 96누1597 판결(공1997하, 3113), 대법원 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결(공1998상, 551) 대법원 1999. 6. 11. 선고 97다56150 판결(공1999하, 1347)

【전문】

【원고,피상고인】 경기남부수산업협동조합 (소송대리인 변호사 최종백 외 1인)

【피고,상고인】 농어촌진흥공사 (소송대리인 변호사 엄운용)

【원심판결】 서울고법 1999. 4. 14. 선고 97나41938 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 제1점에 대하여

공공사업의 시행 결과 그 공공사업의 시행이 기업지 밖에 미치는 간접손실에 관하여 그 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, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 특례법이라 한다) 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 위치한 영업과 공작물 등에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 조건하에서 이를 보상하도록 규정하고 있는 점에 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 할 것이다(대법원 1999. 6. 11. 선고 97다56150 판결, 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결 등 참조).

원심판결 이유에 의하면 원심은, 원고 조합은 경기 화성군에 거주하는 어업인을 조합원으로 하여 그 조합원들이 포획·채취한 수산물의 판매를 위탁받아 판매하는 수산물위탁판매장을 운영하면서 그 판매액 중 일정비율의 수수료를 지급받아 왔는데, 위 위탁판매장 운영에 대해서는 구 수산자원보호령(1991. 3. 28. 대통령령 제13333호로 개정되기 전의 것) 제21조 제1항에 의하여 그 대상지역에서의 독점적 지위가 부여되어 있었던 사실, 한편 피고는 1991. 3. 30. 농림수산부장관으로부터 경기 화성군과 용진군 일대에 대한 공유수면매립면허(그 고시는 같은 해 4. 10.자로 되었다)를 받고 그 사업을 시행하게 되었는데, 위 매립사업의 시행으로 인하여 그 사업대상지역에서 어업활동을 하던 원고의 조합원들의 조업이 불가능하게 되자 원고는 그가 운영하던 위탁판매장 중 조암 위탁판매장과 사강 위탁판매장에서의 위탁판매사업을 중단하였다가 1996.경에는 그 판매장을 각 폐쇄한 사실, 원고가 위 위탁판매사업 중단에 따라 상실하게 된 손실보상을 구함에 대하여 피고는 원고의 위 위탁판매수수료는 보상 대상이 되는 손실에 해당하지 않는다는 이유로 이를 거절한 사실을 각 인정한 다음, 원고가 상실하게 된 위 위탁판매수수료 수입은 피고의 매립사업으로 인한 직접적인 영업손실이 아니고 간접적인 영업손실이라고 하더라도 피침해자인 원고가 공공의 이익을 위하여 당연히 수인하여야 할 재산권에 대한 제한의 범위를 넘어 원고의 위탁판매사업으로 얻고 있는 영업상의 재산이익을 본질적으로 침해하는 특별한 희생에 해당하고, 사업시행자인 피고는 공유수면매립면허 고시 당시 그 매립사업으로 인하여 위와 같은 영업손실이 발생한다는 것을 상당히 확실하게 예측할 수 있었고 그 손실의 범위도 구체적으로 확정할 수 있으므로, 위 위탁판매수수료 수입손실은 헌법 제23조 제3항에 규정한 손실보상의 대상이 되고, 그 손실에 관하여 구 공유수면매립법(1997. 4. 10. 법률 제5335호로 개정되기 전의 것) 또는 그 밖의 법령에 직접적인 보상규정이 없더라도 특례법시행규칙 제23조의5, 6 등의 각 규정을 유추적용하여 그에 관한 보상을 인정하는 것이 타당하다고 판단하였는바, 위에서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 피고가 상고이유에서 주장하는 바와 같은 간접적인 영업손실에 관한 법리오해의 위법이 있다고 할 수 없다.

그리고 기록에 의하면 원고가 조암 및 사강 위탁판매장을 폐쇄한 것은 그 위탁판매장의 사업대상지역이 모두 피고의 매립사업 대상지역에 포함되어 조업이 전부 불가능하게 되었기 때문인 사실을 알 수 있으므로, 원고의 위 위탁판매장 폐쇄에 대하여 특례법시행규칙 제23조의5 소정의 '배후지의 3분의 2 이상이 상실되어 영업을 할 수 없는 경우'라는 요건을 충족하지 못하여 위 특례법시행규칙 규정을 유추적용할 수 없다는 피고의 상고이유의 주장도 받아들일 수 없다.

2. 제2점에 대하여

원심판결 이유에 의하면, 원심은 원고 조합과 같은 비영리법인이라도 반드시 적극적으로 공익을 목적으로 하는 비영리사업만을 수행하여야 하는 것이 아니라 그 목적을 달성하는 데 필요한 범위 내에서 주된 목적인 비영리사업에 부수

하여 영리사업을 수행할 수 있고, 그로 인한 수익을 비영리사업의 목적에 충당하는 이상 비영리법인으로서의 본질에 반한다고 할 수 없고, 그러한 내용을 확인하는 의미에서 수산업협동조합법 제65조, 같은법시행령 제38조 제1항도 영리 또는 투기를 목적으로 하는 업무의 금지를 규정한 같은 법 제6조 제2항에 대한 예외로서 수산업협동조합이 그 목적을 달성하기 위하여 위탁판매업 등의 영리사업을 수행할 수 있음을 규정하고 있는 것으로 판단하여, 원고 조합의 비영리법인적 성격상 영리를 목적으로 하는 수산물 위탁판매장을 운영하는 것은 불가능하므로, 원고가 소속 조합원들로부터 지급받는 수수료는 위탁판매라는 용역 제공의 대가로 지급받는 것이라기보다는 위탁판매 사업수행에 필요한 경비명목으로 징수한 것에 불과하여, 손실보상의 대상이 되지 않는다는 피고의 주장을 배척하였는바, 위 수산업협동조합법의 관련 규정과 위탁판매수수료의 성격에 비추어 볼 때, 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 되고, 거기에 피고가 주장하는 바와 같은 원고 조합의 법적지위와 위탁판매수수료에 관한 법리오해의 위법이 있다고 할 수 없다.

한편, 어업권의 취소 등으로 인한 손실보상액을 산출함에 있어서 판매수수료를 어업경영에 필요한 경비에 포함시켜 공제하도록 한 수산업법시행령 제62조의 의미는 판매수수료를 지급하는 측의 입장에서 그 성격을 경비로 보아 그 보상액 산정시에 이를 공제한다는 것에 불과하고, 이 사건 원고의 경우와 같이 판매수수료를 수입으로 하고 있는 경우에는 그와 같이 해석할 수는 없다 할 것이므로, 위 수산업법시행령 규정을 들어 위 위탁판매수수료 수입이 손실보상의 대상이 되지 않는다는 피고의 상고이유의 주장도 받아들일 수 없다.

3. 제3점에 대하여

원심판결 이유를 기록과 관계 법령에 비추어 살펴보면, 원심이 공유수면매립사업에 있어서의 사전보상원칙을 선언한 공유수면매립법 제17조, 제16조 제1항의 각 규정에 비추어 볼 때, 피고의 이 사건 매립사업면허 고시 당시 그 매립사업으로 인하여 원고에게 위 위탁판매수수료 상당의 영업 손실이 발생하리라는 것을 확실하게 예측할 수 있었고, 그 범위도 구체적으로 확정할 수 있었으며, 나아가 원고가 위 매립사업으로 인하여 위탁판매사업을 실제로 폐지한 이상 피고는 원고에게 위 매립사업면허 고시일을 기준으로 하여 평가한 손실보상금을 지급할 의무가 있고, 위 매립사업의 실제 공사 착수시기가 당초 계획보다 지연되거나 사후적으로 행정당국의 정책이 변경됨에 따라 원고가 수산물위탁판매사업에 있어서의 독점적 지위를 전부 또는 일부 상실하게 되었다 하여도, 그와 같은 사후적인 사정변경만으로 원고가 이미 취득한 손실보상청구권을 상실한다고 할 수 없다고 판단한 것은 정당한 것으로 수긍이 되고, 거기에 피고가 주장하는 바와 같은 공유수면매립법상의 손실보상에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 수 없다.

4. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 지창권(재판장) 이돈희 송진훈 변재승(주심)