

토지수용보상금등증액

[대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결]

【판시사항】

- [1] 잔여 영업시설 손실보상의 요건인 “공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우”의 의미
- [2] 공익사업에 영업시설 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에 손실을 입은 자가 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 잔여 영업시설의 손실에 대한 보상을 청구할 수 있는지 여부(소극)/ 이 때 재결절차를 거쳤는지 판단하는 방법 및 영업을 단일성·동일성이 인정되는 범위에서 보상금 산정의 세부요소를 추가로 주장하는 경우, 별도로 재결절차를 거쳐야 하는지 여부(소극)
- [3] 어떤 보상항목이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령상 손실보상대상에 해당함에도 관할 토지수용위원회가 사실을 오인하거나 법리를 오해함으로써 손실보상대상에 해당하지 않는다고 잘못된 내용의 재결을 한 경우, 피보상자가 제기할 소송과 그 상대방

【판결요지】

[1] 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 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.

[2] 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제26조, 제28조, 제30조, 제34조, 제50조, 제61조, 제83조 내지 제85조의 규정 내용과 입법 취지 등을 종합하면, 공익사업에 영업시설 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에 손실을 입은 자가 사업시행자로부터 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2014. 10. 22. 국토교통부령 제131호로 개정되기 전의 것) 제47조 제3항에 따라 잔여 영업시설의 손실에 대한 보상을 받기 위해서는, 토지보상법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 토지보상법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐이다. 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다.

재결절차를 거쳤는지 여부는 보상항목별로 판단하여야 한다. 피보상자별로 어떤 토지, 물건, 권리 또는 영업이 손실보상대상에 해당하는지, 나아가 보상금액이 얼마인지를 심리·판단하는 기초 단위를 보상항목이라고 한다. 편입토지·물건 보상, 지장물 보상, 잔여 토지·건축물 손실보상 또는 수용청구의 경우에는 원칙적으로 개별물건별로 하나의 보상항목이 되지만, 잔여 영업시설 손실보상을 포함하는 영업손실보상의 경우에는 ‘전체적으로

단일한 시설 일체로서의 영업' 자체가 보상항목이 되고, 세부 영업시설이나 영업이익, 휴업기간 등은 영업손실 보상금 산정에서 고려하는 요소에 불과하다. 그렇다면 영업의 단일성·동일성이 인정되는 범위에서 보상금 산정의 세부요소를 추가로 주장하는 것은 하나의 보상항목 내에서 허용되는 공격방법일 뿐이므로, 별도로 재결 절차를 거쳐야 하는 것은 아니다.

[3] 어떤 보상항목이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령상 손실보상대상에 해당함에도 관할 토지수용위원회가 사실을 오인하거나 법리를 오해함으로써 손실보상대상에 해당하지 않는다고 잘못된 내용의 재결을 한 경우에는, 피보상자는 관할 토지수용위원회를 상대로 그 재결에 대한 취소소송을 제기할 것이 아니라, 사업시행자를 상대로 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제85조 제2항에 따른 보상금증감소송을 제기하여야 한다.

【참조조문】

[1]구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제73조 제1항, 제75조의2 제1항, 제77조 제1항, 제4항, 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2014. 10. 22. 국토교통부령 제131호로 개정되기 전의 것) 제46조, 제47조 제3항

[2]구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제26조, 제28조, 제30조, 제34조, 제50조, 제61조, 제83조, 제84조, 제85조, 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2014. 10. 22. 국토교통부령 제131호로 개정되기 전의 것) 제47조 제3항

[3]구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제34조, 제50조, 제85조 제2항

【참조판례】

[1]대법원 1999. 5. 14. 선고 97누4623 판결(공1999상, 1173) / [2]대법원 2011. 9. 29. 선고 2009두10963 판결(공2011하, 2238), 대법원 2018. 5. 15. 선고 2017두41221 판결(공2018상, 1088) / [3]대법원 2010. 8. 19. 선고 2008두822 판결(공2010하, 1823)

【전문】

【원고, 상고인】

일진전기 주식회사 (소송대리인 법무법인(유한) 태평양 담당변호사 이동신 외 3인)

【피고, 피상고인】

인천광역시 (소송대리인 법무법인 효현 담당변호사 박수진)

【원심판결】

서울고법 2015. 11. 3. 선고 2014누8140 판결

【주 문】

원심판결 중 별지 손실보상청구내역 순번 제1, 2, 4항에 관한 원고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 가. 구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '토지보상법'이라 한다) 제77조 제1항은 영업손실에 대한 보상을 규정하고, 제4항은 보상액의 구

체적 산정 등에 관한 사항을 부령으로 정한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 [「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」](#) (2014. 10. 22. 국토교통부령 제131호로 개정되기 전의 것, 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 제1항](#)에 따른 잔여지 손실보상, [토지보상법 제75조의2 제1항](#)에 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 취득함으로 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([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.

나. 토지보상법 제26조, 제28조, 제30조, 제34조, 제50조, 제61조, 제83조 내지 제85조의 규정 내용과 입법 취지 등을 종합하여 보면, 공익사업에 영업시설 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에 손실을 입은 자가 사업시행자로부터 토지보상법 시행규칙 제47조 제3항에 따라 잔여 영업시설의 손실에 대한 보상을 받기 위해서는, 토지보상법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 토지보상법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐이다. 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다([대법원 2011. 9. 29. 선고 2009두10963 판결](#) 등 참조).

재결절차를 거쳤는지 여부는 보상항목별로 판단하여야 한다. 피보상자별로 어떤 토지, 물건, 권리 또는 영업이 손실보상대상에 해당하는지, 나아가 그 보상금액이 얼마인지를 심리·판단하는 기초 단위를 보상항목이라고 한다([대법원 2018. 5. 15. 선고 2017두41221 판결](#) 참조). 편입토지·물건 보상, 지장물 보상, 잔여 토지·건축물 손실보상 또는 수용청구의 경우에는 원칙적으로 개별물건별로 하나의 보상항목이 되지만, 잔여 영업시설 손실

보상을 포함하는 영업손실보상의 경우에는 ‘전체적으로 단일한 시설 일체로서의 영업’ 자체가 보상항목이 되고, 세부 영업시설이나 영업이익, 휴업기간 등은 영업손실보상금 산정에서 고려하는 요소에 불과하다. 그렇다면 영업의 단일성·동일성이 인정되는 범위에서 보상금 산정의 세부요소를 추가로 주장하는 것은 하나의 보상항목 내에서 허용되는 공격방법일 뿐이므로, 별도로 재결절차를 거쳐야 하는 것은 아니다.

한편 어떤 보상항목이 토지보상법령상 손실보상대상에 해당함에도 관할 토지수용위원회가 사실을 오인하거나 법리를 오해함으로써 손실보상대상에 해당하지 않는다고 잘못된 내용의 재결을 한 경우에는, 피보상자는 관할 토지수용위원회를 상대로 그 재결에 대한 취소소송을 제기할 것이 아니라, 사업시행자를 상대로 토지보상법 제85조 제2항에 따른 보상금증감소송을 제기하여야 한다([대법원 2010. 8. 19. 선고 2008두822 판결](#) 등 참조).

2. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 피고는 이 사건 공익사업인 광로3류2호선(우회도로~동국제강 간 도로) 확장공사를 위하여 원고가 인천 동구 화수동에서 운영하는 전력송전 관련 제품 제조공장 단지(이하 ‘이 사건 공장’이라 한다) 중 일부 토지들인 화수동 5-177 공장용지 1,180㎡, 화수동 5-172 공장용지 2,427㎡, 화수동 5-175 공장용지 1,744㎡ 등을 분할하여 수용하고자, 관할 중앙토지수용위원회에 편입토지와 그 지상의 담장, 수목, 휴게실, 화단, 우수관설, 경비실, 출입문 등 지장물에 대한 수용재결을 신청하였다.

나. 원고는 그 수용재결절차에서, ‘피고가 이 사건 공장 중 일부 토지를 분할하여 수용하면, 이 사건 공장 전면부의 잔여 통로만으로는 제품을 적재하여 출고하는 대형트럭의 진출입이 곤란해지고, 대형트럭의 원활한 진출입을 위한 통로를 확보하기 위해서는 공장 건축물의 전면부 일부를 철거하여야 하므로, 그 공사비용 등을 추가로 보상해야 한다’는 취지로 주장하였다.

다. 중앙토지수용위원회는 2011. 10. 7. 위 각 토지와 지장물에 관한 수용개시일과 각 손실보상금액을 정하면서, ‘피고의 분할수용으로 이 사건 공장에서 출고제품 상·하차 작업과 이동에 다소 불편이 있을지라도 이러한 사실만으로 이 사건 공장의 운영이 사실상 불가능하게 될 정도는 아니다’라는 이유를 들어 원고의 위 주장을 배척하는 내용의 수용재결을 하였다.

라. 원고는 수용재결에 불복하여, 2011. 12. 7. 피고를 상대로 ① 지장물에 대한 손실보상금의 증액(원심판결 별지 손실보상청구내역 순번 제6항)과 ② 그 주장과 같이 분할수용으로 인하여 이 사건 공장에 발생한 각종 손실 내지 공사비용(원심판결 별지 손실보상청구내역 순번 제1항 내지 제5항)의 보상을 청구하는 이 사건 소를 제기하였다.

3. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다.

가. 이 사건 공익사업에 이 사건 공장의 공장용지 및 시설 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에서 전면부 진출입로가 협소해져 제품출고를 위한 대형트럭의 진출입이 곤란해졌고, 그로 인하여 공장의 수율(收率)이나 출고량 등이 저하되는 등 이 사건 공장의 효율적인 운영에 지장이 초래되는 등의 손실이 발생한 것으로 볼 여지가 크다. 이처럼 공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여 영업시설에 손실이 발생하였다면, 잔여 영업시설에서 영업을 계속하는 것이 불가능하거나 곤란한 경우가 아니더라도, 그 손실 또는 이를 해

결하기 위한 공사비용은 [토지보상법 시행규칙 제47조 제3항](#)에 따른 잔여 영업시설에서 발생한 손실 또는 공사비용으로서 보상하여야 한다.

나. 이 사건 공익사업에 이 사건 공장의 용지 및 시설 일부가 편입됨에 따라 잔여 영업시설에서 발생한 손실 또는 이를 해결하기 위한 공사비용은, 전체적으로 단일한 시설 및 영업 일체를 구성하는 이 사건 공장 영업에 대한 ‘보상항목’에 포함된다고 보아야 한다. 중앙토지수용위원회는 이에 관하여도 그 수용재결에서 실체적인 심리·판단을 하였다. 원심판결 별지 손실보상청구내역 순번 제1항 내지 제5항은 중앙토지수용위원회가 수용재결에서 실체적인 심리·판단을 한 보상항목을 소송에서 구체적으로 나누어 주장한 것에 불과하므로, 원고는 그 전부에 관하여 [토지보상법 제34조](#), [제50조](#) 등에 규정된 재결절차를 거쳤다고 봄이 타당하다.

다. 나아가 위와 같이 이 사건 공장에 발생한 손실을 어떻게 산정할 것인지 여부 및 원고가 주장하는 내용의 공사가 과연 필요한 것으로서 합리적인지 여부 등은 보상금증감소송의 본안에서 법원이 심리·판단하여야 한다.

4. 그런데도 원심은 이와 달리, 원심판결 별지 손실보상청구내역 순번 제1항, 제2항에 대해서는 [토지보상법 시행규칙 제47조 제3항](#)이 정한 손실보상 요건을 충족하지 못하였다고 판단하는 한편, 순번 제4항에 대해서는 원고가 재결절차를 거치지 않아 그 소 제기가 부적법하다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단에는 잔여 영업시설 손실보상, 보상금증감소송의 적법요건 등에 관한 법리를 오해하고 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 그러므로 원심판결 중 그 별지 손실보상청구내역 순번 제1, 2, 4항 기재 잔여 영업시설 손실보상에 관한 원고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.