

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2018두227 보상금

원고, 상고인 겸 피상고인

원고

소송대리인 변호사 이정웅

피고, 피상고인 겸 상고인

한국철도시설공단

소송대리인 법무법인 한결

담당변호사 김현우 외 1인

피고보조참가인 에이치디씨 주식회사(변경 전 상호 : 현대산업개발 주식회사)

원 심 판 결 대전고등법원 2018. 7. 5. 선고 2017누44 판결

판 결 선 고 2019. 11. 28.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 원고 상고로 인한 부분은 원고가, 피고 상고로 인한 부분은 피고가 각 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 피고 상고이유에 대한 판단

가. 관할위반 주장에 관하여(상고이유 제1점)

(1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라고 한다) 제79조 제2항의 위임에 따른 같은 법 시행규칙(이하 '시행규칙'이라고 한다) 제64조 제1항 제2호에 의하면, 공익사업시행지구 밖에서 영업손실의 보상대상이 되는 영업을 하고 있는 자가 공익사업의 시행으로 인하여 '진출입로의 단절, 그 밖의 부득이한 사유로 인하여 일정한 기간 동안 휴업하는 것이 불가피한 경우'에 해당하는 경우 그 영업자의 청구에 의하여 당해 영업을 공익사업시행지구에 편입되는 것으로 보아 보상하여야 한다. 이러한 보상청구권은 공익사업의 시행이라는 적법한 공권력의 행사로 발생한 재산상 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 공익사업의 주체가 보상하여 주는 손실보상의 일종으로서 공법상 권리에 해당하므로 그에 관한 쟁송은 민사소송이 아닌 행정소송 절차에 의하여야 한다.

모든 국민의 재산권은 보장되고, 공공필요에 의한 재산권의 수용 등에 대하여는 정당한 보상을 지급하여야 하는 것이 헌법의 대원칙이고(헌법 제23조), 법률도 그런 취지에서 공익사업의 시행 결과 그 공익사업의 시행이 공익사업시행지구 밖에 미치는 간접손실 등에 대한 보상의 기준 등에 관하여 상세한 규정을 마련해 두거나 하위법령에 세부사항을 정하도록 위임하고 있다.

이러한 공익사업시행지구 밖의 영업손실은 공익사업의 시행과 동시에 발생하는 경우도 있지만, 공익사업에 따른 공공시설의 설치공사 또는 설치된 공공시설의 가동·운영

으로 발생하는 경우도 있어 그 발생원인과 발생시점이 다양하므로, 공익사업시행지구 밖의 영업자가 발생한 영업상 손실의 내용을 구체적으로 특정하여 주장하지 않으면 사업시행자로서는 영업손실보상금 지급의무의 존부와 범위를 구체적으로 알기 어려운 특성이 있다. 토지보상법 제79조 제2항에 따른 손실보상의 기한을 공사완료일부터 1년 이내로 제한하면서도 영업자의 청구에 따라 보상이 이루어지도록 규정한 것(시행규칙 제64조 제1항)이나 손실보상의 요건으로서 공익사업시행지구 밖에서 발생하는 영업손실의 발생원인에 관하여 별다른 제한 없이 '그 밖의 부득이한 사유'라는 추상적인 일반 조항을 규정한 것(시행규칙 제64조 제1항 제2호)은 간접손실로서 영업손실의 이러한 특성을 고려한 결과이다.

위와 같은 공익사업시행지구 밖 영업손실보상의 특성과 헌법이 정한 '정당한 보상의 원칙'에 비추어 보면, 공익사업시행지구 밖 영업손실보상의 요건인 '공익사업의 시행으로 인한 그 밖의 부득이한 사유로 일정 기간 동안 휴업이 불가피한 경우'란 공익사업의 시행 또는 시행 당시 발생한 사유로 휴업이 불가피한 경우만을 의미하는 것이 아니라 공익사업의 시행 결과, 즉 그 공익사업의 시행으로 설치되는 시설의 형태·구조·사용 등에 기인하여 휴업이 불가피한 경우도 포함된다고 해석함이 타당하다.

한편 토지보상법 제79조 제2항(그 밖의 토지에 관한 비용보상 등)에 따른 손실보상과 환경정책기본법 제44조 제1항(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)에 따른 손해배상은 그 근거 규정과 요건·효과를 달리 하는 것으로서, 각 요건이 충족되면 성립하는 별개의 청구권이다. 다만, 손실보상청구권에는 이미 '손해 전보'라는 요소가 포함되어 있어 실질적으로 같은 내용의 손해에 관하여 양자의 청구권을 동시에 행사할 수 있다고 본다면 이중배상의 문제가 발생하므로, 실질적으로 같은 내용의 손해에 관하여 양

자의 청구권이 동시에 성립하더라도 영업자는 어느 하나만을 선택적으로 행사할 수 있을 뿐이고, 양자의 청구권을 동시에 행사할 수는 없다고 봄이 타당하다. 또한 '해당 사업의 공사완료일로부터 1년'이라는 손실보상 청구기간(토지보상법 제79조 제5항, 제73조 제2항)이 도과하여 손실보상청구권을 더 이상 행사할 수 없는 경우에도 손해배상의 요건이 충족되는 이상 여전히 손해배상청구는 가능하다고 보아야 한다.

(2) 원심은 다음과 같이 판단하였다.

(가) 토지보상법 관련 규정에서 이 사건 사업의 시행 결과에 따른 손실보상을 정하고 있지는 않지만, 공익사업의 시행으로 인하여 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 있는 경우라면, 그 손실의 보상에 관하여 토지보상법 관련 규정 등을 유추적용할 수 있다고 해석함이 타당하다.

(나) 공공사업의 시행에 따른 손실보상청구권은 적법한 공익사업에 따라 필연적으로 발생하는 손실에 대한 보상을 구하는 권리로서 국가배상법에 따른 손해배상청구권이나 민법상 채무불이행 또는 불법행위로 인한 손해배상청구권 등과 같은 사법상의 권리와는 그 성질을 달리하는 것으로, 그에 관한 쟁송은 민사소송이 아니라 행정소송법 제3조 제2호에서 정하고 있는 공법상 당사자소송 절차에 의하여야 한다.

(다) 이 사건 잠업사는 이 사건 사업인정고시일 전부터 이 사건 건물, 입목, 설비를 갖추고 계속적으로 행하고 있던 영업으로서 원고는 이 사건 노선의 운행으로 인한 소음·진동 등으로 인하여 이 사건 잠업사를 이전하는 것이 불가피하다. 이 사건 잠업사에 이러한 손실이 발생하리라는 것을 충분히 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 특정할 수 있으므로 공익사업의 시행으로 인하여 필연적으로 야기되는 손실에 해당한다. 원고는 토지보상법 관련 규정의 유추적용에 의하여 이 사건 사업의 시행 결과로 발생

한 영업손실의 보상을 청구할 권리가 있다.

(3) 원심이 확정된 사실관계를 앞서 본 규정들과 법리에 비추어 살펴보면, 원고가 이 사건 사업의 시행으로 인하여 이 사건 사업의 시행지구 밖의 이 사건 잠업사에 발생한 영업손실에 관하여 그 사업시행자인 피고에 대하여 손실보상을 청구할 권리는 토지보상법 제79조 제2항, 시행규칙 제64조 제1항 제2호에 직접 근거하여 발생하는 것이라고 보아야 한다.

따라서 원심이 원고의 손실보상청구권이 토지보상법 관련 규정의 유추적용에 의하여 인정된다고 본 것은 잘못이지만, 이 사건 사업의 시행으로 인하여 원고의 손실보상청구권이 성립하였고 그에 관한 쟁송은 공법상 당사자소송 절차에 의하여야 한다고 판단한 결론은 정당하다. 거기에 상고이유 주장과 같이 간접손실에 관한 보상청구권의 법적 성질과 그 소송형태에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 없다.

나. 보상금증감소송의 소송요건 관련 주장에 관하여(상고이유 제2점)

(1) 재결절차 흠결 주장에 관하여

(가) 토지보상법 제26조, 제28조, 제30조, 제34조, 제50조, 제61조, 제79조, 제80조, 제83조 내지 제85조의 규정 내용과 입법 취지 등을 종합하면, 공익사업으로 인하여 공익사업시행지구 밖에서 영업을 휴업하는 자가 사업시행자로부터 시행규칙 제47조 제1항에 따라 영업손실에 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 참조).

(나) 원심이, 원고의 이 사건 청구가 토지보상법 관련 규정의 유추적용에 의한 손실 보상청구에 해당함을 전제로 토지보상법에서 정한 재결절차를 거칠 필요가 없다고 판단한 것은 잘못이지만, 원고가 손실보상청구에 앞서 재결절차를 거쳐야 한다고 가정하더라도 원고가 적법한 재결절차를 거친 것으로 볼 수 있다는 원심의 부가적·가정적 판단은 수긍할 수 있다. 거기에 상고이유 주장과 같이 공익사업시행지구 밖 영업손실 보상의 소송형태와 소송요건에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 없다.

(2) 피고적격 흠결 주장에 관하여

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 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결).

원심은, 이 사건 잠업사에 발생한 영업손실에 관하여는 고속철도를 운행하는 한국철도공사가 아니라 이 사건 사업의 시행자인 피고를 상대로 보상금증감소송을 제기하여야 한다고 판단하였다.

원심판결 이유에 일부 적절하지 않은 부분이 있으나, 이 사건 사업의 시행자인 피고에게 피고적격이 있다고 본 원심의 결론은 정당하고, 거기에 토지보상법상 보상금증감소송의 피고적격에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 없다.

다. 손실보상액 관련 주장에 관하여(상고이유 제3점)

감정인의 감정 결과는 그 감정방법 등이 경험칙에 반하거나 합리성이 없는 등의 현저한 잘못이 없는 한 이를 존중하여야 한다(대법원 2009. 7. 9. 선고 2006다67602, 67619 판결 등 참조).

원심은, 이 사건 감정결과 등을 토대로 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 이 사건 입목 중 뽕나무 및 이 사건 설비의 이전비용 합계 30,950,000원을 피고가 원고에게 보상하여야 할 이 사건 잠업사의 영업손실로 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심이 이 사건 감정결과를 받아들여 손실보상의 범위와 금액을 판단한 것은 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

라. 손해배상 관련 주장에 관하여(상고이유 제4점)

(1) 손해배상책임의 존부에 대하여

원심은, 환경정책기본법 제44조 제1항이 정한 환경오염에는 소음·진동으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것도 포함되므로, 소음·진동 등으로 수인한도를 넘는 손해를 입은 피해자들에 대하여 원인자는 그 귀책사유가 없더라도 특별한 사정이 없는 한 이를 배상할 의무가 있다고 전제한 다음, 피고가 이 사건 노선을 완공하여 개통한 후, 한국철도공사로 하여금 이 사건 노선에서 고속열차를 운행하도록 함으로써 발생한 소음·진동·전자파로 인하여 이 사건 잠업사에서 생산하는 누에씨의 품질저하, 위 누에씨를 공급받는 전라북도 농업기술원 종자사업소의 누에씨 수령 거부, 잠업농가의 누에씨 수령 거부 등의 피해가 발생하였다고 봄이 타당하므로, 호남고속철도 열차 운행으로 인한 소음·진동·전자파의 원인자인 피고가 위 소음·진동·전자파의 환경오염

으로 인하여 원고에게 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심 판단은 수증할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 불법행위책임에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

(2) 손해배상책임의 범위에 대하여

원심은, 이 사건 감정결과 등을 토대로 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 휴업기간의 일일수입, 잠종위탁관리비용 합계 40,395,040원을 피고가 원고에게 배상하여야 할 이 사건 잠업사의 손해로 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심이 이 사건 감정 결과를 받아들여 손해배상의 범위와 금액을 판단한 것은 수증할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

(3) 변제항변에 관하여

원심은, 원고의 아들 소외인이 피고 보조참가인으로부터 지급받은 배상금 10,016,240원은 이 사건 손해배상책임의 범위에 포함되지 않는다고 판단하여, 피고의 공제 주장을 배척하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 양자의 손해발생 원인을 달리 본 원심 판단은 수증할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

2. 원고의 상고이유에 대한 판단

가. 손실보상책임의 범위에 대하여

원심은 ① 이 사건 잠업사의 휴업기간에 해당하는 영업이익, 고정적 비용, ② 이 사건 건물의 이전비에 관한 손실보상청구를 배척하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심 판단은 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 공익사업시행지구 밖 영업손실보상에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니하는 등의 잘못이 없다.

나. 손해배상책임의 범위에 대하여

(1) 원심은, 피고가 원고에게 배상하여야 할 이 사건 잠업사의 휴업기간 일실수입과 관련하여, 이 사건 잠업사의 이전으로 인한 휴업기간은 이 사건 노선이 개통되어 철도가 운행되기 시작한 2015. 4. 2.부터 2015. 8. 1.까지 4개월이라고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심 판단은 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 불법행위책임에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

(2) 원심은 ① 이 사건 토지의 가치하락액, ② 이 사건 건물의 이전비용 상당 손해액, ③ 휴업기간 중 감각상각비, 고정적 인건비에 관한 손해배상청구를 배척하였고, ④ 원고가 지출한 잠중위탁관리비용 중 일부에 대해서만 손해배상책임이 성립한다고 보아, 나머지에 관한 손해배상청구를 배척하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심 판단은 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 불법행위책임에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용 중 원고 상고로 인한 부분은 원고가, 피고

상고로 인한 부분은 피고가 각 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박정화

주 심 대법관 권순일

 대법관 이기택

 대법관 김선수