대법원 2025. 12. 11.선고 2024두66136 판결

【손실보상금】, [공2026상,280]

【판시사항】

도시계획시설의 설치 장소로 결정된 토지에 적법하게 건축된 허가 대상 가설건축물에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 영업을 행하고 있던 영업자가 도시계획시설사업이 아닌 다른 공익사업의 시행으로 인하여 허가받은 존치기간까지 영업을 계속할 수 없게 된 경우, 영업손실보상을 청구할 수 있는지 여부(원칙적 적극) / 위 영업자가 기존의 허가에 따른 존치기간 만료일 이후에 다른 공익사업으로 인하여 가설건축물에서 영업을 할 수 없게 된 경우, 영업손실보상을 청구할 수 있는지 여부(원칙적 소극) / 영업자에게 존치기간 만료일 이후의 시점에도 해당 가설건축물에서 계속해서 영업을 할 수 있으리라는 정당한 기대가 있었는지 판단하는 방법

【판결요지】

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제77조 제1항 , 제4항 , 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제45조 제1호 , 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제64조 제1항 , 제2항 , 제3항 , 건축법 제20조 제1항 , 제2항 제3호 , 건축법 시행령 제15조 제1항 제2호 에 따르면, 도시계획시설의 설치 장소로 결정된 토지에서 예외적으로 건축 등 개발행위가 허가된 가설건축물(이하 '허가 대상 가설건축물'이라 한다)을 건축한 토지소유자는 도시계획시설사업이 시행될 때까지 허가 대상 가설건축물을 건축하여 한시적으로 사용할 수 있는 대신 도시계획시설사업이 시행될 경우에는 자신의 비용으로 그 가설건축물을 철거해야 할 의무를 부담할 뿐 아니라 가설건축물의 철거에 따른 손실보상을 청구할 수 없고, 보상을 청구할 수 없는 손실에는 가설건축물의 철거에 따른 영업손실도 포함된다. 소유자가 그 손실보상을 청구할 수 없는 이상 그의 가설건축물의 이용권능에 터 잡은 임차인 역시 가설건축물의 철거에 따른 영업손실의 보상을 청구할 수는 없다.

그런데 허가 대상 가설건축물의 소유자는 도시계획시설사업이 시행되지 않는 한 허가받은 존치기간 내에는 그 가설건축물을 사용할 수 있고, 도시계획시설사업이 아닌 다른 공익사업이 시행되더라도 곧바로 허가 대상 가설건축물을 철거할 의무를 부담한다고 볼 수 없다. 존치기간이 만료되기 전이라도 다른 공익사업의 시행으로 인하여 허가 대상 가설건축물을 사용할 수 없게 될 것을 예상하고서 가설건축물을 건축하였다고 볼 수는 없기 때문이다. 이러한 점에서 허가 대상 가설건축물의 소유자나 임차인 등인 영업자는 도시계획시설사업이 시행되지 않는 한 허가받은 존치기간 내에는 그 가설건축물을 사용할 수 있다는 정당한 기대를 가지고 있고, 이러한 기대는 단순한 사실상의 기대를 넘어 법적으로 보호받아야 할 이익에 해당한다.

따라서 적법하게 건축된 허가 대상 가설건축물에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 영업을 행하고 있던 영업자가 다른 공익사업의 시행으로 인하여 허가받은 존치기간까지 영업을 계속할 수 없게 되었다면, 원칙적으로 그 영업자는 특별한 희생 또는 손실을 입었다고 볼 수 있다.

그러나 한편으로, 허가 대상 가설건축물은 한시적 이용 및 원상회복을 전제하여 예외적으로 건축이 허용되는 것으로서 필연적으로 존치기간이 정해져 있고, 존치기간 연장허가는 행정청의 재량행위에 해당한다. 이러한

사정에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 가설건축물 제도를 둔 목적이나 취지 등을 보태어 보면, 허가 대상 가설건축물의 소유자나 임차인 등인 영업자가 기존의 허가에 따른 존치기간이 향후 연장되어 존치기간 만료일 이후의 시점에도 계속해서 가설건축물을 이용할 수 있다고 기대하더라도, 이는 가설건축물의 소유자가 존치기간 연장허가를 신청할 경우 행정청이 이를 허가해 줄 것이 분명하다거나 행정청이 그 신청을 거부하는 것이 재량권 일탈·남용에 해당한다는 등의 특별한 사정이 존재하지 않는 한 정당한 사유가 있는 것으로 인정하기 어렵다. 그러므로 그러한 기대는 법적으로 보호받아야 할 이익이라고 볼 수 없는 단순한 사실상의 기대에 불과하다.

따라서 적법하게 건축된 허가 대상 가설건축물에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 영업을 행하고 있던 영업자가 기존의 허가에 따른 존치기간 만료일 이후에 도시계획시설사업과 무관한 다른 공익사업으로 인하여 가설건축물에서 영업을 할 수 없게 되었더라도, 공익사업의 사업인정고시 당시에 영업자에게 해당 가설건축물에서 존치기간 만료일 이후의 시점에도 계속해서 영업을 할 수 있으리라는 정당한 기대가 있었다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 영업자는 특별한 희생 또는 손실을 입었다고 볼 수 없어 영업손실보상을 청구할 수 없다. 영업자에게 그러한 정당한 기대가 있었는지는, 가설건축물 허가나 존치기간 연장허가의 경위, 해당 공익사업의 사업인정고시 당시 가설건축물의 잔여 존치기간, 해당 도시계획시설사업 및 공익사업의 진행 경과, 해당 영업의 내용과 운영 경과 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

【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 , 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제64조 제1항 , 제2항 , 제3항 , 건축법 제20조 제1항 , 제2항 제3호 , 건축법 시행령 제15조 제1항 제2호

【참조판례】

대법원 2001. 8. 24. 선고 2001다7209 판결 (공2001하, 2063)

【전문】

【원고, 피상고인】 원고 (소송대리인 법무법인 선재 담당변호사 국윤식 외 2인)
【피고, 상고인】 한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인 자유라이프 담당변호사 송진규 외 5인)

【대상판결】

【원심판결】 서울고법 2024. 11. 20. 선고 2024누47427 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 조사하여 채택한 증거 등에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 구리시 갈매동 (지번 생략) 임야 1,016㎡(이하 '이 사건 부지'라 한다)는 2006. 1. 10. 구리도시관리계획(변경)결정이 고시됨에 따라 도시계획시설인 '주차장3'의 예정지로 지정되었다.

나. 이 사건 부지의 소유자였던 소외 1 , 소외 2 (이하 ' 소외 1 등'이라 한다)는 2012. 9. 10. 구리시장에게 '이 사건 부지 지상에 연면적 합계 451㎡ 규모의 가설건축물 2동을 건축하는 것'을 내용으로 하는 건축허가신청을 하였고, 구리시장으로부터 가설건축물 존치기간을 2015. 8. 9.까지로 정한 건축허가를 받아 이 사건 부지 지상에 가설건축물 2동을 건축하고 구리시장으로부터 사용승인을 받았다.

다. 소외 1 등은 2015. 8. 4. 구리시장에게 위 가설건축물의 존치기간을 2018. 8. 9.까지로 연장하는 내용의 연장신고서를 제출하였고, 구리시장은 이를 수리하였다.

라. 피고를 사업시행자로 한 구리갈매역세권지구 공공주택사업〈7차〉(이하 '이 사건 사업'이라 한다)에 관한 사업인정고시가 2018. 7. 4. 이루어졌는데, 이 사건 부지는 이 사건 사업 구역에 포함되었다.

마. 소외 1 등은 2018. 7. 19. 구리시장에게 위 가설건축물의 존치기간을 2021. 8. 9.까지로 연장하는 내용의 연장신고서를 제출하였으나, 구리시장은 2018. 7. 27. 이 사건 부지가 이 사건 사업 구역에 편입되었음을 이유로 존치기간 연장을 불허하였다.

바. 원고는 2013. 3. 14. 소외 1 등으로부터 이 사건 부지 지상에 건축된 가설건축물 2동 중 1동(이하 '이 사건 가설건축물'이라 한다)을 임차한 뒤, 2013. 4. 16. 무렵부터 2021. 1. 4.까지 이 사건 가설건축물에서 ' ○○○ '이라는 상호로 조미료 등 도·소매업(이하 '이 사건 영업'이라 한다)을 영위하였다.

사. 중앙토지수용위원회는 2021. 12. 9. 이 사건 부지 지상의 원고 소유 지장물에 대하여는 수용개시일을 2022. 1. 10.로 하여 손실보상금을 인정하고, 이 사건 영업에 대한 영업손실보상 청구는 받아들이지 않는 내용의 수용재결을 하였다. 이에 원고가 이의신청을 하였으나 영업손실보상 부분에 대한 이의신청은 기각되었다.

2. 제1 상고이유에 대하여

가. 관련 규정

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제77조 제1항 , 제4항 , 같은 법 시행규칙 제45조 제1호 에 따르면, 공익사업으로 인하여 영업을 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 고려하여 보상하여야 하는데, 이러한 영업손실보상의 대상인 영업은 사업인정고시일 이전부터 적법한 장소에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업이어야 함이 원칙이다.

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다) 제64조 제1항 부터 제3항 , 건축법 제20조 제1항 , 제2항 제3호 , 건축법 시행령 제15조 제1항 제2호 에 따르면, 도시계획시설의 설치 장소로 결정된 토지에 관하여는 그 도시계획시설이 아닌 건축물의 건축을 허가할 수 없음이 원칙이고, 다만 도시계획시설결정의 고시일부터 2년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 사업이 시행되지 아니한 도시계획시설 중 단계별 집행계획이 수립되지 않은 경우 등에는 예외적으로 가설건축물의 건축 등 개발행위를 허가할 수 있다(이하 허가를 받아 건축되는 가설건축물을 '허가 대상 가설건축물'이라 한다). 이때 허가 대상 가설건축물의 존치기간은 3년 이내로 하되, 도시계획시설사업이 시행될 때까지 그 기간을 연장할 수 있고, 만약 그 토지에서 도시계획시설사업이 시행되면 허가권자는 그 시행예정일 3개월 전까지 가설건축물 소유자의 부담으로 그 가설건축물의 철거 등 원상회복에 필요한 조치를 명하여야 한다.

나. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유를 들어, 적법하게 건축된 허가 대상 가설건축물의 부지에서 도시계획시설사업과 무관한 다른 공익사업이 시행되는 경우, 공익사업의 사업인정고시일을 기준으로 그 이전부터 적법한 허가 대상

가설건축물에서 행하여지고 있던 영업이기만 하면 그 공익사업으로 인한 영업손실보상의 대상에 해당함을 전제로, 이 사건 사업인정고시일 이전부터 적법한 이 사건 가설건축물에서 행하여지고 있던 이 사건 영업은 영업손실보상의 대상에 해당한다고 판단하였다.

다. 대법원의 판단

1) 관련 법리

가) 손실보상은 사인에게 발생하는 재산상 특별한 희생 또는 손실에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평 부담의 견지에서 행하여지는 조절적인 재산적 보상이자 특별한 희생에 대한 전보이다. 따라서 손실보상을 받기 위해서는 그 사인에게 특별한 희생 또는 손실이 발생하여야 하고, 재산상의 특별한 희생이나 손실이 발생하였다고 할 수 없는 경우에는 손실보상을 청구할 수 없다(대법원 2024. 5. 30. 선고 2023두61707 판결 참조).

영업손실의 보상은 공익사업의 시행으로 인하여 사업구역 안에서 행하고 있는 영업의 폐업·휴업에 따른 손실을 보상하는 것으로, 그 영업이 장래에도 계속 유지될 것임을 전제로 하여 일정기간 동안의 합리적인 기대이익의 상실 등을 보상하는 취지이다.

나) 앞서 살핀 규정들에 따르면, 도시계획시설의 설치 장소로 결정된 토지에서 허가 대상 가설건축물을 건축한 토지소유자는 도시계획시설사업이 시행될 때까지 허가 대상 가설건축물을 건축하여 한시적으로 사용할 수 있는 대신 도시계획시설사업이 시행될 경우에는 자신의 비용으로 그 가설건축물을 철거하여야 할 의무를 부담할 뿐 아니라 가설건축물의 철거에 따른 손실보상을 청구할 수 없고, 보상을 청구할 수 없는 손실에는 가설건축물의 철거에 따른 영업손실도 포함된다. 소유자가 그 손실보상을 청구할 수 없는 이상 그의 가설건축물의 이용권능에 터 잡은 임차인 역시 그 가설건축물의 철거에 따른 영업손실의 보상을 청구할 수는 없다 (대법원 2001. 8. 24. 선고 2001다7209 판결 등 참조).

그런데 허가 대상 가설건축물의 소유자는 도시계획시설사업이 시행되지 않는 한 허가받은 존치기간 내에는 그 가설건축물을 사용할 수 있고, 도시계획시설사업이 아닌 다른 공익사업이 시행되더라도 곧바로 허가 대상 가설건축물을 철거할 의무를 부담한다고 볼 수 없다. 존치기간이 만료되기 전이라도 다른 공익사업의 시행으로 인하여 허가 대상 가설건축물을 사용할 수 없게 될 것을 예상하고서 그 가설건축물을 건축하였다고 볼 수는 없기 때문이다. 이러한 점에서 허가 대상 가설건축물의 소유자나 임차인 등인 영업자는 도시계획시설사업이 시행되지 않는 한 허가받은 존치기간 내에는 그 가설건축물을 사용할 수 있다는 정당한 기대를 가지고 있고, 이러한 기대는 단순한 사실상의 기대를 넘어 법적으로 보호받아야 할 이익에 해당한다 .

따라서 적법하게 건축된 허가 대상 가설건축물에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 영업을 행하고 있던 영업자가 다른 공익사업의 시행으로 인하여 허가받은 존치기간까지 영업을 계속할 수 없게 되었다면, 원칙적으로 그 영업자는 특별한 희생 또는 손실을 입었다고 볼 수 있다 .

다) 그러나 한편으로, 허가 대상 가설건축물은 한시적 이용 및 원상회복을 전제하여 예외적으로 건축이 허용되는 것으로서 필연적으로 존치기간이 정해져 있고, 그 존치기간 연장허가는 행정청의 재량행위에 해당한다. 이러한 사정에 국토계획법이 가설건축물 제도를 둔 목적이나 취지 등을 보태어 보면, 허가 대상 가설건축물의 소유자나 임차인 등인 영업자가 기존의 허가에 따른 존치기간이 향후 연장되어 존치기간 만료일 이후의 시점에도 계속해서 가설건축물을 이용할 수 있다고 기대하더라도, 이는 그 가설건축물의 소유자가 존치기간 연장허가를 신청할 경우 행정청이 이를 허가해줄 것이 분명하다거나 행정청이 그 신청을 거부하는 것이 재량권 일탈·남용에 해당한다는 등의 특별한 사정이 존재하지 않는 한 정당한 사유가 있는 것으로 인정하기 어렵다. 그러므로 그러한 기대는 법적으로 보호받아야 할 이익이라고 볼 수 없는 단순한 사실상의 기대에 불과하다 .

따라서 적법하게 건축된 허가 대상 가설건축물에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 영업을 행하고 있던 영업자가 기존의 허가에 따른 존치기간 만료일 이후에 도시계획시설사업과 무관한 다른 공익사업으로 인하여 가설건축물에서 영업을 할 수 없게 되었다고 하더라도, 그 공익사업의 사업인정고시 당시에 영업자에게 해당 가설건축물에서 존치기간 만료일 이후의 시점에도 계속해서 영업을 할 수 있으리라는 정당한 기대가 있었다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그 영업자는 특별한 희생 또는 손실을 입었다고 볼 수 없어 영업손실보상을 청구할 수 없다. 영업자에게 그러한 정당한 기대가 있었는지는, 가설건축물 허가나 존치기간 연장허가의 경위, 해당 공익사업의 사업인정고시 당시 가설건축물의 잔여 존치기간, 해당 도시계획시설사업 및 공익사업의 진행

경과, 해당 영업의 내용과 운영 경과 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다 .

2) 구체적 판단

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 이 사건 사업인정고시 당시 이 사건 가설건축물의 존치기간은 한 달 정도밖에 남아 있지 않았고, 원고는 존치기간이 만료된 후에도 그로부터 약 2년 5개월이 지난 2021. 1. 4.까지 이 사건 가설건축물에서 이 사건 영업을 영위한 사실을 인정할 수 있는 반면, 원고가 위 존치기간이 연장되어 존치기간 만료 이후의 시점에도 이 사건 가설건축물에서 계속 영업을 할 수 있으리라는 정당한 기대가 있었다고 인정할 만한 사정을 찾기 어렵다. 이러한 사정 등을 고려하면 원고에게 특별한 희생 또는 손실이 발생하였다고 인정하기 어렵다고 볼 여지가 있다.

그런데도 원심은, 도시계획시설사업과 무관한 다른 공익사업의 사업인정고시일을 기준으로 그 이전부터 적법한 허가 대상 가설건축물에서 행하여지고 있던 영업은 일괄적으로 다른 공익사업으로 인한 영업손실보상의 대상에 해당한다고 보아, 원고에게 허가받은 존치기간 만료일 이후의 시점에도 이 사건 가설건축물에서 계속 영업을 할 수 있으리라는 정당한 기대를 인정할 특별한 사정이 있었는지에 관하여 심리하지 아니한 채, 곧바로 이 사건 영업이 영업손실보상의 대상에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 허가 대상 가설건축물에서의 영업에 대한 영업손실보상 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 결론

나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 노태악(재판장) 서경환 신숙희(주심) 마용주